



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS)

Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único

Exercício 2022

Controladoria-Geral da União (CGU)
Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

**Órgão: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate
à Fome (MDS)**

**Unidade Auditada: Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro
Único (SAGICAD)**

Município/UF: Brasília/DF

Relatório de Avaliação: 1094283

Missão

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

Avaliação

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Trata-se de auditoria realizada com o objetivo de avaliar o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).

A auditoria contemplou a avaliação da qualidade dos dados constantes do CadÚnico para caracterização de famílias de baixa renda; dos mecanismos de controle existentes no processo de cadastramento e de atualização dos dados cadastrais dessas famílias; e dos processos de Averiguação e de Revisão Cadastral realizados pelo Ministério da Cidadania para qualificação desses dados.

Adicionalmente, avaliaram-se as ações implementadas para a interoperabilidade do CadÚnico com outros sistemas e bases de dados, bem como ações decorrentes do Programa de Modernização do CadÚnico, com especial enfoque no Contrato nº 32/2021, celebrado entre o Ministério da Cidadania e a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev).

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

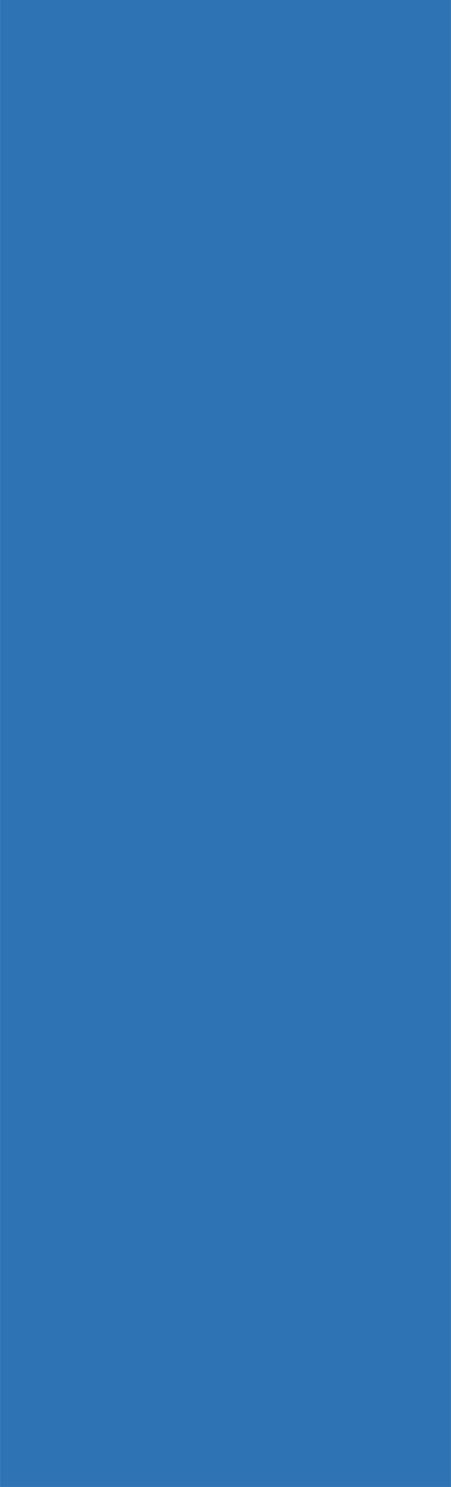
A auditoria foi realizada tendo em vista a relevância do Cadastro Único para a seleção e a inclusão de famílias de baixa renda em programas sociais ofertados pelas três esferas de governo, sendo seus dados utilizados como subsídio para o pagamento de diversos benefícios, assim como para a realização de estudos sobre o referido público, com vistas à análise de alternativas para a superação da situação de vulnerabilidade econômica e social dessas famílias, bem como em decorrência de fragilidades relacionadas à qualidade dos dados do Cadastro Único e à necessidade de sua qualificação.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Verificou-se a existência de impropriedades e de inconsistências cadastrais nos registros constantes do CadÚnico, bem como, inadequação da gestão de riscos do Programa de Modernização do Cadastro Único.

Verificou-se, também, que não foram adequadamente definidos o planejamento, o modelo de execução e o modelo de gestão da contratação, relativos ao Programa de Modernização do CadÚnico (Contrato nº 32/2021).

Ainda, identificaram-se oportunidades de melhorias em relação à interoperabilidade do CadÚnico com outras bases de dados e em relação à divulgação, ao monitoramento, ao funcionamento e à efetividade do Aplicativo Cadastro Único. Por fim, verificaram-se falhas na concessão de perfis de acesso ao CadÚnico, situação identificada em trabalho anteriormente realizado e que persiste, no entanto com melhorias já implementadas.



Dessa forma, foram expedidas recomendações ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome , dentre outras, no sentido de apurar as inconsistências e as impropriedades cadastrais identificadas; de aprimorar a gestão de riscos, bem como as rotinas e processos de trabalho existentes, buscando melhor identificação do cidadão; de criação de verificações automáticas, tanto no cadastramento, quanto nas atualizações cadastrais, dos dados autodeclarados pelo cidadão; de criação de mecanismos de controle informatizados (controle de aplicação) para melhor qualificação dos dados cadastrais; de implementação de melhorias nos processos de Averiguação e de Revisão Cadastral, bem como de apuração da situação cadastral das famílias inseridas nos processos de averiguação cadastral de 2017 e de 2019 com indicativo de impropriedades; de melhorias nos procedimentos de exclusão cadastral; de aprimoramento dos modelos de gestão e de execução do Contrato nº 32/2021, assim como em relação ao acompanhamento, à gestão e à fiscalização dos serviços contratados junto à Dataprev no âmbito do referido Contrato; de aprimoramento das rotinas de interoperabilidade do CadÚnico com outros sistemas e bases de dados; de melhorias relativas à divulgação, ao monitoramento, ao funcionamento e à efetividade do Aplicativo do CadÚnico; e de aprimoramentos referentes à disponibilização de dados do CadÚnico para outros órgãos e entidades da Administração Pública.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADA – Ação de Distribuição de Alimentos

ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica

API – *Application Programming Interface*

BPC – Benefício de Prestação Continuada

Cadastro NIS – Cadastro do Número de Identificação Social

CadÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

CAIXA – Caixa Econômica Federal

CEBAS – Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social

CECAD – Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico

Centro POP – Centros de Referência Especializado para População em Situação de Rua

CEP – Código de Endereçamento Postal

CGU – Controladoria-Geral da União

CIGMC – Comitê Interno de Governança do Ministério da Cidadania

CNIS – Cadastro Nacional de Informações Sociais

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

COSO – *Committee of Sponsoring Organizations*

CPF – Cadastro Nacional de Pessoa Física

CRAS – Centros de Referência da Assistência Social

CREAS – Centros de Referência Especializado de Assistência Social

CTGR – Câmara Técnica de Gestão de Riscos

Dataprev – Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social

DECAU – Departamento do Cadastro Único

DOD – Documento de Oficialização de Demanda

DOU – Diário Oficial da União

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio

GFIP – Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social

ID Jovem – Identidade Jovem

IDSC – Indicador de Disponibilidade do Sistema – Módulo Cidadão

IDSRA – Indicador de Disponibilidade do Sistema – Módulo rede de atendimento

IERP – Indicador de Entregas Realizadas Fora do Prazo Acordado

IGD – Índice de Gestão Descentralizada

IGD-M – Índice de Gestão Descentralizada dos Municípios e Distrito Federal

IN – Instrução Normativa

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IRI – Indicador de Reincidência de Incidente

ISQD – Indicador do Serviço de Qualificação de Dados

LAI – Lei de Acesso à Informação

LGPD – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais

Maciça – Folha de Pagamentos do INSS

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MC – Ministério da Cidadania

MCom – Ministério das Comunicações

MDS – Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome

MDH – Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos

MDR – Ministério do Desenvolvimento Regional

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social

ME – Ministério da Economia

MEC – Ministério da Educação

MOPS – Mapa de Oportunidades e Serviços Públicos

MVP – Produto Mínimo Viável

NIS – Número de Identificação Social

PAB – Programa Auxílio Brasil

PCA – Política de Controle de Acesso

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PNAES – Programa Nacional de Assistência Estudantil

RAIS – Relação Anual de Informações Sociais

RF – Responsável Familiar

RFB – Receita Federal do Brasil

RL – Responsável Legal

RUF – Responsável pela Unidade Familiar

SAC – Serviço de Atendimento ao Consumidor

SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

SAGICAD – Secretária de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único

SE/MC – Secretaria-Executiva do Ministério da Cidadania

SECAD – Secretaria Nacional do Cadastro Único

SEDGG/ME – Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia

SEDS – Secretaria Especial do Desenvolvimento Social

Sefti/TCU – Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação do Tribunal de Contas da União

SENARC – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

Serp – Sistema Eletrônico de Registros Públicos

SERPRO – Serviço Federal de Processamento de Dados

SFC – Secretaria Federal de Controle Interno

SGMC – Subcomitê de Governança do Ministério da Cidadania

SIAPE – Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos

SIEST – Sistema de Informação das Estatais

SIGPAB – Sistema de Gestão do Programa Auxílio Brasil

SIRC – Sistema Nacional de Informações de Registro Civil

SISOBI – Sistema de Óbitos

SISP – Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação

SISU – Sistema de Seleção Unificada

SPOG – Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Governança

STI – Subsecretaria de Tecnologia de Informação

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUPER – Sistema Único de Processos Eletrônicos em Rede

TCMS – Termos de Compromisso de Manutenção de Sigilo

TCU – Tribunal de Contas da União

TIC – Tecnologia da Informação e Comunicações

TMRI – Tempo Máximo para Reparo de Incidentes

TR – Termo de Responsabilidade

UF – Unidade da Federação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
RESULTADOS DOS EXAMES	11
1. Contextualização do Cadastro Único.	11
2. Inconsistências e impropriedades cadastrais nos registros constantes do CadÚnico.	23
3. Oportunidades de melhorias em relação aos mecanismos de controle instituídos pelo Ministério da Cidadania para garantir a consistência dos dados cadastrais, quando da inserção dessas informações no Sistema e no Aplicativo do CadÚnico.	44
4. Oportunidades de melhorias nos processos de Averiguação e de Revisão Cadastral.	47
5. Falhas e oportunidades de melhorias no processo de exclusão cadastral.	58
6. Inadequação da gestão de riscos do Programa de Modernização do Cadastro Único.	61
7. Não foram adequadamente definidos o planejamento, o modelo de execução e o modelo de gestão da contratação, relativos ao Contrato nº 32/2021.	64
8. O modelo de gestão definido não contempla as condições necessárias para o acompanhamento, a gestão e a fiscalização do Contrato nº 32/2021.	74
9. Oportunidades de melhorias em relação à interoperabilidade do CadÚnico com outras bases de dados.	77
10. Oportunidades de melhorias em relação à divulgação, ao monitoramento, ao funcionamento e à efetividade do Aplicativo do Cadastro Único.	82
11. Oportunidades de melhorias em relação à disponibilização de dados do Cadastro Único para outros órgãos e entidades da Administração Pública.	89
RECOMENDAÇÕES	99
CONCLUSÃO	105
ANEXOS	109
Anexo I – Manifestação da Unidade Examinada e Análise da Equipe de Auditoria	109
Anexo II – Programas federais que utilizam informações do CadÚnico	119
Anexo III – Trilhas de auditoria utilizadas nos cruzamentos de dados realizados	120
Anexo IV – Base de dados utilizadas nos cruzamentos de dados realizados	123
Anexo V – Funcionalidades contratadas para o programa de modernização do novo CadÚnico (Contrato nº 32/2021)	124

INTRODUÇÃO

Este Relatório apresenta o resultado da avaliação realizada acerca do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). O CadÚnico tem a finalidade de realizar a identificação e a caracterização socioeconômica das famílias¹ de baixa renda que residem no território nacional. As informações do CadÚnico contribuem para a formulação e a implantação de políticas públicas capazes de promover a melhoria de vida dessas famílias, uma vez que propiciam a identificação deste público e o mapeamento de suas necessidades². Ressalta-se que se encontra em andamento o Programa de Modernização do Cadastro Único, que visa alcançar toda a cadeia do processo de cadastramento e de gestão do CadÚnico, desde o primeiro atendimento ao cidadão até a elaboração de informações gerenciais para a formulação e a implementação de políticas sociais.

Nesse contexto, inicialmente é apresentado um panorama sobre o funcionamento do CadÚnico, bem como os principais atores que atuam em sua execução.

Na sequência, verificou-se se os dados constantes do CadÚnico possuem qualidade suficiente para caracterização de famílias de baixa renda. Nesse sentido, foram realizados cruzamentos de dados com o intuito de identificar eventuais situações de inconsistências cadastrais nos registros de pessoas e de famílias constantes do referido Cadastro. Também, procurou-se avaliar se os mecanismos de controle existentes no processo de cadastramento e de atualização dos dados das famílias são adequados.

Adicionalmente, foram avaliadas as ações já implementadas ou em implementação pelos gestores para a interoperabilidade do CadÚnico com outros sistemas/bases de dados públicos governamentais, com o objetivo de qualificar os seus dados cadastrais, bem como as ações definidas para a implantação da gestão de riscos do Programa de Modernização do CadÚnico, e, também, os controles instituídos pelo Ministério da Cidadania³ para disponibilização das informações e da base de dados do Cadastro Único para outros órgãos e entidades da Administração Pública.

Ainda, buscou-se avaliar se os mecanismos de governança e gestão relativos ao Programa de Modernização do CadÚnico foram adequadamente definidos. Nesse sentido, procurou-se identificar se a seleção da empresa contratada no âmbito do Contrato nº 32/2021 apresentou justificativa e embasamento legal, definição clara dos itens e respectivos quantitativos que compõem o objeto contratado, assim como os mecanismos de controle implementados pelo Ministério da Cidadania para monitoramento das demandas repassadas à empresa contratada, do recebimento e ateste dos produtos e dos pagamentos relacionados.

¹ No âmbito do CadÚnico, família é entendida como uma unidade composta por um ou mais indivíduos que contribuam para o rendimento ou tenham suas despesas atendidas pela unidade familiar e que sejam moradores em um mesmo domicílio (Redação dada pelo Decreto nº 11.016, de 29.03.2022).

² Conceito apresentado no Manual do CadÚnico, Versão 7.42.00, de março/2022 (https://www.caixa.gov.br/Downloads/cidades-cadastramento-unico-manuais/Manual_Cadastro_Unico.pdf). Acesso em 27.10.2022.

³ O Ministério da Cidadania foi sucedido pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDAS), a partir da edição da Medida Provisória nº 1154/2023, de 01.01.2023, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.

Ademais, foram avaliadas as ações implementadas pelo Ministério da Cidadania relacionadas à divulgação, ao monitoramento, ao funcionamento e à efetividade do Aplicativo do Cadastro Único.

Por fim, foram avaliados os processos de Averiguação e de Revisão Cadastral para qualificação dos dados cadastrais do CadÚnico, bem como as concessões de perfis de acesso ao Cadastro para inclusão, exclusão e alteração de dados cadastrais.

As análises que subsidiaram a auditoria foram realizadas no período de 25.04.2022 a 16.12.2022, tendo como Unidade Auditada a Secretaria Nacional do Cadastro Único⁴ do Ministério da Cidadania, o qual foi posteriormente sucedido pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). No decorrer dos trabalhos, foram emitidas Solicitações de Auditoria à referida pasta ministerial, com requerimento de documentos e informações sobre o escopo previsto. Adicionalmente, a ação de controle compreendeu reuniões com áreas técnicas do Ministério, oportunidades nas quais, dentre outros assuntos, foram apresentados e validados os fluxos mapeados pela Controladoria-Geral da União (CGU) em relação à operacionalização do CadÚnico.

Os resultados das análises realizadas encontram-se detalhados na sequência.

⁴ A partir da nova organização do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, as atribuições relacionadas ao CadÚnico passaram a estar sob a responsabilidade da Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Contextualização do Cadastro Único.

O CadÚnico é um instrumento de coleta, processamento, sistematização e disseminação de informações utilizado, desde o ano de 2001⁵, para identificar e caracterizar a situação socioeconômica de famílias brasileiras de baixa renda⁶, por meio de informações autodeclaratórias referentes à identificação da pessoa e de sua composição familiar, características do domicílio, escolaridade, situação de trabalho e renda, entre outras, possibilitando a obtenção de dados sobre a realidade dessa população e o desenvolvimento de políticas públicas para a superação da situação de vulnerabilidade econômica e social.

O Decreto nº 11.016, de 29.03.2022, que regulamenta o CadÚnico, ampliou a sua constituição em relação ao normativo anterior⁷. Segundo o Decreto atual, o CadÚnico passa a ser constituído por base de dados, instrumentos, procedimentos, rede de atendimento, rede de programas usuários e sistemas. No entanto, essa constituição ainda carece de formalização, por ato a ser estabelecido pelo Ministro de Estado.

Segundo o referido Decreto, as famílias que podem ser incluídas no CadÚnico são aquelas que possuem: a) renda familiar mensal⁸ *per capita*⁹ de até meio salário-mínimo; e b) renda familiar mensal *per capita* superior a meio salário-mínimo, desde que a inclusão esteja vinculada à seleção de programas sociais implementados por quaisquer das esferas de Governo e o órgão ou a entidade executora do programa tenha firmado o termo de uso do CadÚnico.

Além de armazenar registros de indivíduos e de famílias de baixa renda e ser utilizado como repositório de dados para estudos sobre o seu público, o CadÚnico tem por objetivo servir como base de dados para seleção e inclusão de famílias em programas sociais, nos três níveis

⁵ O CadÚnico foi instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24.07.2001, que foi revogado e substituído pelo Decreto nº 6.135, de 26.06.2007, que, por sua vez, foi revogado e substituído pelo Decreto nº 11.016, de 29.03.2022.

⁶ Família de baixa renda - família com renda familiar mensal *per capita* de até meio salário-mínimo, de acordo com o inciso II, art. 5º do Decreto nº 11.016/2022.

⁷ Decreto nº 6.135/2007 – Art. 2º, § 3º: O CadÚnico é constituído por sua base de dados, instrumentos, procedimentos e sistemas eletrônicos.

⁸ Renda familiar mensal - soma dos rendimentos brutos auferidos por todos os membros da família, exceto: a) benefícios e auxílios assistenciais de natureza eventual e temporária; b) valores oriundos de programas assistenciais de transferência de renda, com exceção do Benefício de Prestação Continuada (BPC) de que trata o art. 20 da Lei nº 8.742/1993; c) rendas de natureza eventual ou sazonal, na forma a ser estabelecida em ato do Ministro de Estado da Cidadania; e d) outros rendimentos, na forma a ser estabelecida em ato do Ministro de Estado da Cidadania. Assim, são considerados como renda familiar os rendimentos advindos do trabalho, de aposentadoria, de pensão, do Seguro-Desemprego, do auxílio-doença, do salário-maternidade e do BPC. Por outro lado, são desconsiderados como renda familiar os rendimentos provenientes de programas de transferência condicionada de renda, tais como do Programa Bolsa Família (atualmente substituído pelo Programa Auxílio Brasil), do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e do Bolsa Estiagem.

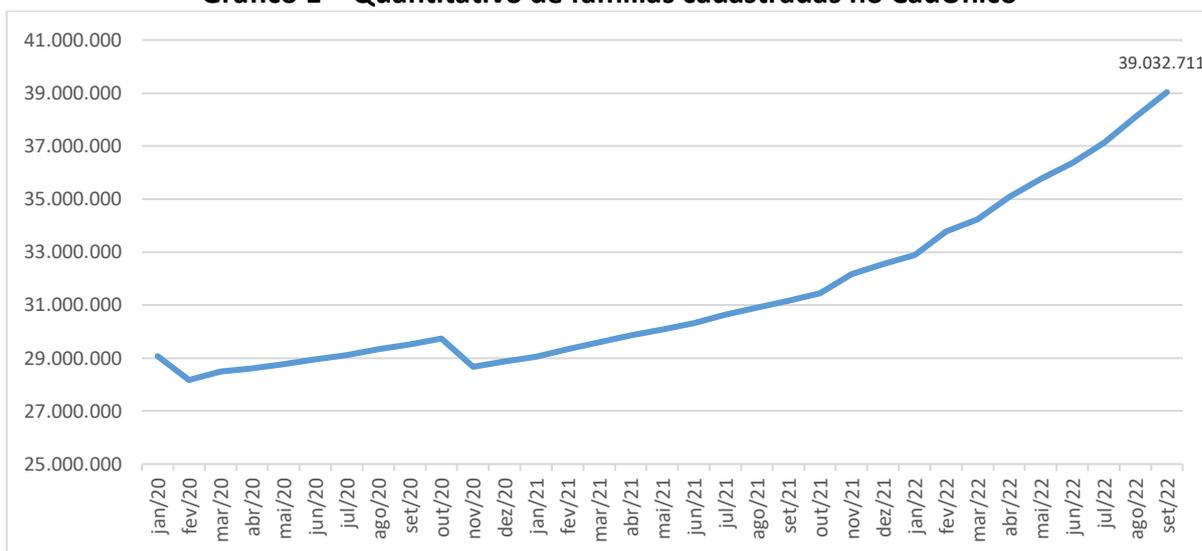
⁹ Renda familiar *per capita* - razão entre a renda familiar mensal e o total de indivíduos da família. Após a inclusão das informações de renda coletadas, o Sistema do CadÚnico efetua o cálculo da renda mensal *per capita*, de maneira automática.

de governo, sendo obrigatória a sua inscrição para acesso aos programas sociais do governo federal, de acordo com o § 2º Art. 6º-F.da Lei nº 8.742, de 07.12.1993.

Atualmente, 28 programas do governo federal¹⁰, listados no Anexo II, utilizam a base do CadÚnico para gestão de suas ações. Cada um desses programas sociais tem suas regras próprias de seleção de beneficiários e de concessão e manutenção de benefícios. A utilização das informações constantes do CadÚnico para subsidiar a execução desses programas demonstra a criticidade e a relevância da manutenção e da qualificação de seus registros. Ademais, destaca-se que o volume de recursos envolvido na operacionalização desses programas é significativo, agregando-se a materialidade às variáveis relevância e criticidade.

De acordo com informações constantes da ferramenta de Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico (CECAD) 2.0¹¹, ao final do mês de setembro de 2022, existiam 39.032.711 famílias inscritas no Cadastro Único, o que corresponde a 90.525.701 pessoas cadastradas. Nos últimos dois anos, houve um aumento significativo de famílias cadastradas, conforme apresentado no Gráfico a seguir; de acordo com o Ministério da Cidadania, em decorrência, especialmente, de posterior cadastramento de beneficiários do Auxílio Emergencial não inscritos no CadÚnico anteriormente, e do novo programa social de transferência direta e indireta de renda, o Auxílio Brasil, destinado às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, reforçando, portanto, a importância de se estabelecer mecanismos de controle que garantam a adequada qualificação dos dados cadastrais.

Gráfico 1 – Quantitativo de famílias cadastradas no CadÚnico



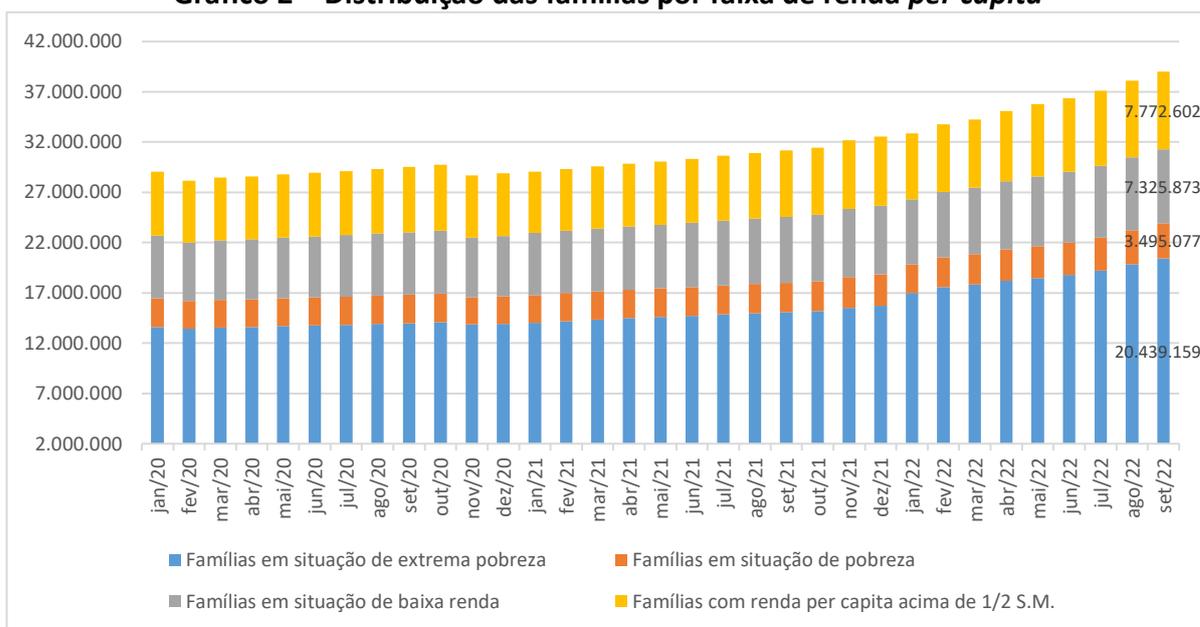
Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir dos dados extraídos da ferramenta [CECAD 2.0](#). Acesso em 08.12.2022.

Do total de famílias cadastradas até setembro de 2022, 52% são famílias em situação de extrema pobreza; 9% em situação de pobreza; 19% são consideradas famílias de baixa renda; e 20% famílias com renda *per capita* maior que meio salário-mínimo. O Gráfico 2 apresenta a distribuição das famílias por faixa de renda no período de janeiro/2020 a setembro/2022.

¹⁰ <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve-1/programas-que-atendem-aos-inscritos> . Acesso em 05.12.2022.

¹¹ <https://cecad.cidadania.gov.br/painel03.php> . Acesso em 09.12.2022.

Gráfico 2 – Distribuição das famílias por faixa de renda *per capita*



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir dos dados extraídos da ferramenta [CECAD 2.0](#). Acesso em 08.12.2022.

Ressalta-se, ainda, que o CadÚnico possui informações de, aproximadamente, 42%¹² da população brasileira, sendo, portanto, conforme mencionado anteriormente, um importante instrumento para conhecimento das famílias em situação de vulnerabilidade, o que contribui para melhor focalização das políticas sociais, desde que haja um adequado processo de cadastramento, atualização e qualificação das informações nele registradas.

Em relação ao volume de recursos utilizados para pagamentos às famílias que procuram programas com benefícios assistenciais¹³, destaca-se o Programa Auxílio Brasil, cujo valor repassado às famílias totalizou aproximadamente R\$ 113 bilhões no exercício de 2022. Outro programa com dispêndios relevantes, que possui 87% dos beneficiários inscritos no CadÚnico, é o Benefício de Prestação Continuada. No exercício de 2022, foram repassados mais de R\$ 73,7 bilhões aos beneficiários deste Programa. Ademais, durante a execução do benefício do Auxílio Emergencial¹⁴, nos exercícios de 2020 e 2021, foram efetuados pagamentos em valor de R\$ 167,1 bilhões, a 30 milhões de pessoas elegíveis que estavam inscritas no CadÚnico¹⁵.

¹² Considerando a estimativa da população brasileira divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Acesso em 08.12.2022.

¹³ Dados extraídos das bases de dados disponibilizadas à CGU (Folha de pagamentos do INSS, Folha de pagamentos do Auxílio Brasil e do Auxílio Emergencial).

¹⁴ O Auxílio Emergencial foi um benefício financeiro criado para garantir renda mínima aos brasileiros em situação de vulnerabilidade durante a pandemia do Covid-19 (coronavírus). Foram pagas até dezesseis parcelas para cada beneficiário, sendo cinco através primeiro programa criado (AE), outras quatro parcelas através do Auxílio Emergencial Residual (AER) e mais sete no Auxílio Emergencial de 2021 (AE 2021). Os valores e quantitativos se referem ao somatório dos beneficiários dos públicos Bolsa e CadÚnico, ou seja, quem foi incluído automaticamente no Auxílio Emergencial sem precisar realizar cadastro no aplicativo, seja porque já estava recebendo Bolsa Família (público Bolsa), seja porque não recebia Bolsa Família, mas estava cadastrado no CadÚnico (público CadÚnico).

¹⁵ Beneficiários que compunham os públicos CadÚnico e Bolsa Família.

Com o objetivo de aprimorar o CadÚnico, bem como melhor qualificar as informações declaradas pelas famílias de baixa renda, encontra-se em andamento o Programa de Modernização do Cadastro Único, que visa alcançar toda a cadeia do processo de cadastramento e gestão do CadÚnico, desde o primeiro atendimento ao cidadão até a elaboração de informações gerenciais para a formulação e implementação de políticas sociais. Dentre as ações previstas destacam-se:

- a) Nova regulamentação do CadÚnico – realizada por meio da publicação do Decreto nº 11.016/2022;
- b) Qualificação dos dados cadastrais – cruzamento da base do CadÚnico com o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), com maior periodicidade, com o objetivo de garantir informações mais atualizadas para a implantação de políticas públicas e futuramente com outras bases de dados públicos;
- c) Expansão de conectividade – por meio de cooperação com o Ministério das Comunicações, para operacionalizar e estruturar uma rede de conexão via *internet* em banda larga para os municípios; e
- d) Aplicativo do CadÚnico – mais um canal de acesso ao CadÚnico para o cidadão, visando, prioritariamente, a realização de pré-cadastro, complementado posteriormente por comparecimento presencial nos postos de atendimento municipais.

1.1. Gestão do CadÚnico

O CadÚnico é uma ação federal, com gestão compartilhada e descentralizada entre a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal. Esse modelo tem como base a cooperação e a parceria entre as três esferas de governo, que atuam para fortalecer e consolidar o CadÚnico como instrumento de enfrentamento da pobreza e das desigualdades sociais.

A qualidade da gestão nos estados, nos municípios e no Distrito Federal é medida a partir do Índice de Gestão Descentralizada (IGD). Com base nessa referência, o Governo Federal repassa recursos para apoiar as atividades em cada ente federado.

Governo Federal

No âmbito do Governo Federal, o Ministério da Cidadania, por intermédio da Secretaria Executiva, era responsável por supervisionar a gestão de programas, projetos e ações que utilizem o CadÚnico, conforme previsto no inciso XIII, do art.12, do Decreto nº 11.023, de 31.03.2022, sendo a Secretaria Nacional do Cadastro Único (SECAD) responsável, dentre outras atribuições, por gerir, em âmbito nacional, o CadÚnico, bem como coordenar, acompanhar e supervisionar a sua implementação e execução. A partir da nova organização do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, as atribuições relacionadas ao CadÚnico passaram a estar sob a responsabilidade da Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único.

A Portaria MC nº 810, de 14.09.2022, incluiu, ainda, no âmbito do Ministério, as competências de implementar periodicamente os processos de Averiguação e de Revisão Cadastral, que são estratégias de qualificação do Cadastro Único, assim como de monitorar a atualidade dos seus dados. Foi também prevista a competência de facilitar a interoperabilidade entre o Cadastro Único e outros registros públicos.

Ainda na esfera federal, a Caixa Econômica Federal (CAIXA), contratada pelo Ministério da Cidadania¹⁶, é responsável pelo desenvolvimento e manutenção do Sistema do CadÚnico, bem como pelo processamento das informações cadastrais. Adicionalmente, a CAIXA presta apoio operacional aos municípios, estados, Distrito Federal e Governo Federal, capacita os municípios e o Distrito Federal para a utilização do CadÚnico e produz e envia os formulários do referido Cadastro aos usuários, após autorização do Ministério.

Mensalmente, a CAIXA extrai os dados registrados no CadÚnico e encaminha ao Ministério, que os disponibiliza aos programas usuários (por meio de conexão com sistemas próprios ou por meio de entrega de cópia da extração) e aos órgãos de controle, parceiros e pesquisadores (a partir de processo próprio de solicitação, com assinatura de termos de sigilo e confidencialidade, quando for o caso).

Em dezembro/2021, a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev)¹⁷ foi contratada, pelo Ministério da Cidadania, e passou a atuar no âmbito do Programa de Modernização do CadÚnico, com a finalidade de prover operações necessárias de coleta, inclusive por meio de consulta, a outras bases de dados administrativos, manutenção, qualificação e análise dos dados das famílias de baixa renda existentes no país, para fins de formulação de políticas públicas e inclusão em programas sociais, de acordo com as informações presentes no Contrato.

Governos Estaduais¹⁸¹⁹

Os governos estaduais têm como principal papel o apoio técnico aos municípios na gestão do CadÚnico. Esse apoio ocorre nas seguintes dimensões:

- a) desenvolvimento de estratégias de acesso à documentação civil, com prioridade ao Registro de Nascimento;
- b) oferta de atividades de capacitação que subsidiem o trabalho dos municípios na gestão e na operacionalização do CadÚnico;
- c) apoio à melhoria da infraestrutura municipal;
- d) identificação, acompanhamento e apoio na resolução dos problemas relacionados à gestão do CadÚnico no município;
- e) auxílio à condução de ações de cadastramento dos Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos; e
- f) apoio na identificação e no cadastramento da população extremamente pobre no âmbito da estratégia da busca ativa.

A Portaria MC nº 810/2022 incluiu, ainda, a previsão de que os governos estaduais devem apoiar os municípios no processo de busca ativa de famílias que realizaram o pré-

¹⁶ Contrato MC/CAIXA nº 02/2021– Ações de Transferência de Renda e Cadastro Único para o período de agosto/2021 a abril/2024, assinado em 30.07.2021.

¹⁷ Contrato Administrativo nº 32/2021 (Processo nº 71000.006722/2021-59).

¹⁸ Manual de Gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – 3ª Edição (https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/cadastro_unico/Manual_Gestao_Cad_Unico.pdf). Acesso em 26.10.2022.

¹⁹ No âmbito do Distrito Federal, as atividades sob responsabilidade de Estados e Municípios são desempenhadas por unidades administrativas vinculadas ao Governo do Distrito Federal.

cadastro via Aplicativo do CadÚnico, assim como disponibilizar acesso às bases do CadÚnico sob sua gestão.

Municípios e Distrito Federal²⁰

À gestão municipal compete identificar as famílias de baixa renda, realizar seu cadastramento, registrar os dados na base nacional do CadÚnico, manter as informações cadastrais atualizadas e analisar possíveis inconsistências.

A Portaria MC nº 810/2022 incluiu, também, a competência aos municípios de realizar busca ativa de famílias que realizaram o pré-cadastramento via Aplicativo do Cadastro Único, de regulamentar o uso do Cadastro Único para o planejamento e gestão de políticas públicas em nível local, de realizar os processos de Averiguação e de Revisão Cadastral do governo federal, bem como de adotar medidas permanentes de controle de acesso aos sistemas, formulários e bases de dados.

1.2. Cadastramento das famílias no CadÚnico

O art. 6º da Portaria MC nº 810/2022 informa que o cadastramento das famílias será realizado pelos municípios²¹ que tenham aderido ao CadÚnico, nos termos da Portaria GM/MC nº 773²², de 05.05.2022, ou pelas próprias famílias, por meio eletrônico, observados os seguintes critérios:

- I - cadastramento de cada cidadão em somente uma família; e
- II - registro das informações declaradas pelo RUF²³ por meio do formulário de cadastramento com, pelo menos, as seguintes informações, sem prejuízo de outras a serem estabelecidas pelo Ministério da Cidadania:
 - a) identificação e caracterização do domicílio;
 - b) identificação e documentação civil de cada membro da família; e
 - c) escolaridade, participação no mercado de trabalho e rendimento de cada membro da família.

²⁰ Manual de Gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – 3ª Edição (https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/cadastro_unico/Manual_Gestao_Cad_Único.pdf). Acesso em 26.10.2022.

²¹ No âmbito do Distrito Federal, esta atividade é realizada por unidades administrativas vinculadas ao Governo do Distrito Federal.

²² Aprova os instrumentos necessários à formalização da adesão dos municípios e estados ao Programa Auxílio Brasil e ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, à designação dos coordenadores municipais e estaduais do Programa e do Cadastro Único, e à informação sobre sua instância local de controle social, e define o procedimento de adesão dos entes locais ao referido Programa.

²³ Art. 2º Para fins do disposto nesta Portaria, considera-se:

[...]

V - Responsável pela Unidade Familiar (RUF): pessoa responsável por prestar as informações ao CadÚnico em nome da família, podendo ser: a) o(a) Responsável Familiar (RF): um dos componentes da família morador do domicílio, com idade mínima de 16 anos e, preferencialmente, do sexo feminino; ou b) o(a) Representante Legal (RL): indivíduo não componente da família e não morador do domicílio, legalmente responsável por pessoas menores de 16 anos ou incapazes, e responsável por prestar as informações ao CadÚnico nos casos em que não houver morador nas condições estabelecidas na alínea "a".

A origem do cadastro pode ser *online*, quando iniciado e finalizado pelo município na versão *web* do CadÚnico; ou por Aplicativo, quando iniciado pelo cidadão por esse meio.

Segundo informações apresentadas pelo Ministério da Cidadania, o formulário principal de cadastramento no CadÚnico conta com cerca de quarenta questões sobre moradia e situação familiar (tais como composição familiar, endereço e características do domicílio, acesso a serviços públicos como água, saneamento e energia elétrica, despesas mensais e eventual participação em grupos populacionais tradicionais e específicos) e com sessenta questões sobre documentos, escolaridade, eventuais deficiências, trabalho e renda. Ainda segundo o Ministério, os conceitos contidos no formulário buscam padronização, tanto em relação aos parâmetros utilizados nas estatísticas oficiais, como em relação aos diversos entrevistadores.

Para prestar as informações ao CadÚnico, o Responsável pela Unidade Familiar deverá possuir os dados de todos os membros familiares. Após o cadastramento, cada membro da família somente poderá ter acesso aos dados de endereço, domicílio, família e a seus dados pessoais registrados no CadÚnico, com exceção do RUF, que poderá acessar as informações registradas no CadÚnico de todos os membros familiares. Adicionalmente, poderão ser responsáveis por prestar informações ao CadÚnico o Representante Legal, quando não houver morador caracterizado como Responsável Familiar.

A substituição do RUF no CadÚnico pode ocorrer quando do falecimento ou invalidez do Responsável pela Unidade Familiar anterior; da separação de fato ou da dissolução de união estável; e do abandono do lar, violência doméstica ou desaparecimento do antigo RUF.

Em relação ao processo de cadastramento das famílias no CadÚnico, a Portaria MC nº 810/2022, apresenta, em seu art. 6º, as fases desse processo, a saber:

- I - a identificação das famílias a serem cadastradas;
- II - a inclusão e a exclusão das famílias no CadÚnico; e
- III - a atualização dos registros cadastrais.

1.2.1. Identificação das famílias a serem cadastradas

Antes de realizar o cadastramento das famílias, o município deve planejar e organizar previamente essa atividade, como, por exemplo, estimar o número de famílias de baixa renda que devem ser cadastradas, definir as estratégias a serem utilizadas nas diferentes regiões do município, capacitar os entrevistadores, divulgar para as famílias as ações de cadastramento e solicitar os formulários de coleta de dados ao Ministério, entre outras atividades que julgar necessárias.

Além da identificação, pelo município, do público a ser cadastrado, desde 30.03.2022 o cidadão também pode realizar seu pré-cadastro diretamente em Aplicativo disponibilizado pelo Ministério, devendo, após essa etapa, procurar as instâncias municipais para complementação e validação das informações cadastrais apresentadas.

1.2.1.1 Coleta de Dados para o CadÚnico

A coleta de dados pelos municípios pode ser feita utilizando-se das seguintes formas:

- a) entrevistas domiciliares;

- b) postos de atendimento fixos²⁴; e
- c) postos de atendimento itinerantes, incluindo os mutirões para cadastramento ou ações de mobilização social.

Destaca-se que em caso de utilização exclusiva de atendimento nos postos de cadastramento, o município deverá realizar a verificação das informações coletadas, por meio de visita domiciliar, de pelo menos 20% das famílias cadastradas.

Para realizar o cadastro no CadÚnico, é obrigatório que o RUF apresente seu Cadastro de Pessoa Física (CPF) ou seu Título de Eleitor, com exceção de famílias indígenas e quilombolas²⁵, além de algum documento de identificação dos outros membros da família²⁶. No caso de algum integrante (ou de toda a família) ainda não possuir documentos de identificação, o entrevistador do município deve orientar e encaminhar os cidadãos aos serviços de registro civil de pessoas naturais ou aos serviços de emissão de documentação civil. Destaca-se que o cadastramento é um direito de todas as famílias brasileiras de baixa renda, mas enquanto o RUF não apresentar os documentos de identificação obrigatórios (dele próprio e/ou de membro familiar), o cadastro permanecerá incompleto e a família não será elegível aos programas usuários.

Acrescenta-se que as informações contidas no CadÚnico são registradas por meio de autodeclaração, ou seja, os entrevistadores devem respeitar o que a família disser sobre sua condição e apenas registrar o que lhes for relatado, sendo responsabilidade do RUF a garantia de que as informações prestadas são verdadeiras.

1.2.2. Inclusão e exclusão de famílias do CadÚnico

As famílias são efetivamente cadastradas quando seus dados são inseridos na base nacional do CadÚnico, de modo a ser possível visualizá-las para a seleção e o acompanhamento de programas sociais. O funcionamento do CadÚnico, implantado em todos os municípios brasileiros, é integralmente *online*. Dessa forma, ao finalizar o processo de coleta de dados nos formulários, as informações devem ser inseridas no CadÚnico.

A Portaria MC nº 810/2022 prevê que, preferencialmente, a coleta de dados deverá ser realizada diretamente no sistema. Neste caso, é necessário imprimir os formulários

²⁴ A rede de assistência social de postos de cadastro ou atualização do CadÚnico é formada pelos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) municipais e regionais, Centros de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP), postos localizados em unidades de outras políticas públicas ou em outras unidades administrativas, espaços dentro do próprio órgão gestor de assistência social, postos inseridos em serviços de atendimento integrado aos cidadãos, como “Na Hora”, “Serviço de Atendimento ao Consumidor (SAC)”, “Vapt-Vupt”, “Poupa Tempo”, e em conselhos de direitos, como Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Tutelar ou outro conselho municipal.

²⁵ No cadastramento de famílias quilombolas ou indígenas não é obrigatória a apresentação de CPF ou de Título de Eleitor para o Responsável pela Unidade Familiar, podendo ser apresentado outro documento de identificação previsto no formulário de cadastramento.

²⁶ Para os demais componentes da família, o RUF deve apresentar um dos seguintes documentos: Certidão de Nascimento ou de Casamento; CPF; Carteira de Identidade; Carteira de Trabalho e Previdência Social; ou Título de Eleitor. Cabe consignar que indígenas que não tenham nenhum dos documentos acima podem apresentar o Registro Administrativo de Nascimento de Indígena. O NIS só será atribuído às pessoas que apresentarem pelo menos um dos documentos referenciados.

preenchidos, ou a Folha Resumo, e solicitar a assinatura do RUF. Como as informações prestadas são autodeclaratórias, os formulários só têm validade com a assinatura do RUF, declarando a veracidade das informações prestadas. Os formulários ou as Folhas Resumo impressas diretamente do Sistema também devem ser assinados pelo entrevistador e pelo gestor ou coordenador do CadÚnico no município, antes de serem arquivados. Essa documentação deve ser arquivada por cinco anos, contados da data de encerramento do exercício que ocorreu a inclusão ou a atualização cadastral.

É importante destacar que a Folha Resumo contém apenas parte das informações que foram declaradas pela família durante a entrevista, além do cálculo de renda familiar *per capita* já efetuado pelo Sistema. Nesse sentido, os dados constantes da Folha Resumo são a renda familiar *per capita*, o endereço de residência da família e a composição familiar com nome completo, Número de Identificação Social (NIS), se houver, data de nascimento e parentesco em relação ao RUF. Por esta razão, é recomendável que os municípios, sempre que possível, optem pela impressão do formulário completo, pois o RUF assinará um documento que contém todas as informações que foram declaradas por ele no momento da entrevista.

Acrescenta-se que, conforme estabelecido na Portaria MC nº 810/2022, os municípios e o Distrito Federal efetuarão a exclusão lógica de pessoas da base do CadÚnico em decorrência de: falecimento da pessoa, mediante apresentação da Certidão de Óbito pelo RUF; desvinculação da pessoa de família em que está cadastrada, conforme declaração do RUF; decisão judicial; identificação de cadastros incluídos ou alterados em decorrência de fraude cibernética ou digital em sistemas de entrada e manutenção de dados do CadÚnico; e identificação de cadastros incluídos ou alterados indevidamente por agente público, com má-fé, mediante elaboração de parecer assinado pelo Gestor do CadÚnico. Fica ainda possibilitada a emissão de parecer pela gestão municipal do Cadastro Único em caso de não ser possível apresentação da Certidão de Óbito e, também, passa a ser possível utilizar os dados de Certidão de Óbito incorporada nos sistemas de entrada de dados do Cadastro Único para efetuar a exclusão, mesmo que o RUF não apresente a referida Certidão.

De acordo com a referida Portaria, a exclusão de famílias do CadÚnico pelos municípios e pelo Distrito Federal ocorre em decorrência de: falecimento de todos os membros que compõem a unidade familiar, mediante apresentação das Certidões de Óbito; recusa da família em prestar informações, mediante elaboração de parecer técnico assinado por servidor municipal vinculado à gestão do CadÚnico; omissão ou prestação de informações inverídicas pela família, por comprovada má-fé; solicitação do RUF; decisão judicial; cadastros desatualizados cuja inclusão ou última atualização tenha ocorrido há 48 meses ou mais; identificação de cadastros incluídos ou alterados em decorrência de fraude cibernética ou digital nos Sistemas de entrada e manutenção de dados do CadÚnico, mediante elaboração de parecer assinado pelo Gestor do CadÚnico que ateste que a inclusão ou a alteração não foi realizada pelo município ou pelo Distrito Federal; identificação de cadastros incluídos ou alterados indevidamente por agente público, por má-fé, mediante elaboração de parecer assinado pelo Gestor do CadÚnico; e cadastros de famílias cuja renda seja superior à estabelecida no inciso II do art. 5º do Decreto nº 11.016/2022, ressalvados os casos cobertos pelo parágrafo único do art. 5º do referido Decreto.

O Ministério também poderá realizar a exclusão lógica dos cadastros de pessoas e de famílias da base do CadÚnico quando ocorrer as seguintes situações: cadastros desatualizados de famílias cuja inclusão ou última atualização ocorreu há 48 meses ou mais; cadastros com

informações inconsistentes cujas famílias, após processo de Averiguação Cadastral, não cumprirem as determinações fixadas em instrução normativa, observado o disposto na Portaria MDS nº 94, de 04.09.2013; cadastros de pessoas identificadas como falecidas nos Sistema de entrada e manutenção de dados do CadÚnico operados pelas gestões municipais e do Distrito Federal, cuja família não realizou a atualização cadastral no prazo de doze meses; cadastros de pessoas e famílias incluídos ou alterados em decorrência de fraude cibernética ou digital, a partir de informações reportadas pelos agentes operadores do CadÚnico; e cadastros de famílias que incorreram em omissão ou prestação de informações inverídicas por comprovada má-fé, após conclusão de processo administrativo instaurado por órgãos ou entidades gestoras de programas usuários do CadÚnico, conforme regulamentação específica do programa. Além disso, o Ministério poderá realizar a exclusão física dos registros de famílias que apresentem a situação cadastral “Excluído” cinco anos após a ocorrência de exclusão lógica.

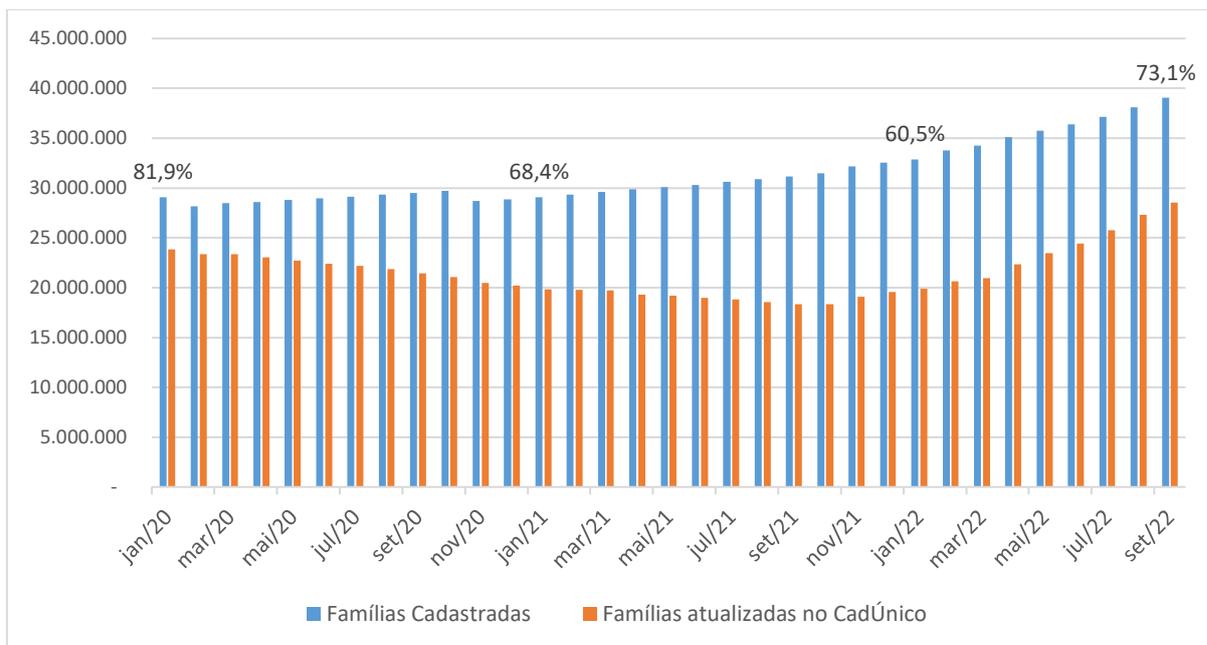
1.2.3. Atualização dos registros cadastrais

Os municípios devem adotar medidas que garantam que os dados cadastrais coletados estejam sempre atualizados. Tais atualizações devem ocorrer sempre que houver mudança nas características das famílias, sobretudo quanto à composição familiar, renda, domicílio e dados pessoais, ou no prazo máximo de 24 meses, contados da data da última entrevista. No caso de cadastros não atualizados ou revalidados após 24 meses da sua inclusão ou última alteração, o município ou o Governo federal pode excluí-los se, no decorrer dos 24 meses subsequentes (totalizando 48 meses, ou seja, quatro anos), a família não tiver sido localizada.

Destaca-se a diferença conceitual entre atualização cadastral e alteração cadastral. A atualização cadastral se dá quando ocorrem modificações de campos sensíveis (art. 3º da Instrução Normativa nº 02/SENARC/MDS, de 26.08.2011), a saber: endereço; documentos do Responsável Familiar (RF); dados de trabalho e remuneração; escolaridade; troca de RF; inclusão de membro familiar; ou exclusão de membro familiar. Tal procedimento altera a data de atualização cadastral da família e, a partir da modificação desses campos sensíveis, são contados 24 meses para a próxima atualização cadastral obrigatória. Por outro lado, a alteração cadastral corresponde a modificações em quaisquer campos não sensíveis e não modifica a data de atualização cadastral.

Na sequência, é apresentada a relação mensal entre famílias cadastradas e famílias atualizadas no CadÚnico.

Gráfico 3 - Relação mensal de famílias cadastradas x famílias atualizadas no CadÚnico (janeiro/2020 a setembro/2022)



Fonte: <https://cecad.cidadania.gov.br/painel03.php> - Painel CECAD. Consulta realizada em 05.12.2022. Dados atualizados até setembro/2022.

Verifica-se que durante o período da pandemia de Covid-19 o número de famílias atualizadas no CadÚnico diminuiu, chegando ao seu patamar mais baixo em outubro de 2021, com 18,3 milhões de famílias e o percentual de 58,3% do total das famílias cadastradas. Tal fato se deve, principalmente, às regras sanitárias que restringiram o acesso da população a diversos serviços públicos. Entretanto, neste mesmo período, ocorreu um incremento do número de famílias cadastradas no CadÚnico, o que pode ser consequência da vulnerabilidade verificada em relação à população de baixa renda, em decorrência da pandemia. A soma desses acontecimentos contribuiu para o aumento da relação mensal de famílias não atualizadas quando comparadas com o total de famílias cadastradas no CadÚnico. Somente a partir de novembro de 2021, o número de famílias atualizadas passou a aumentar novamente, reduzindo a diferença em relação ao número de famílias cadastradas. No entanto, tal diferença ainda se encontra elevada, não alcançando os valores verificados antes do início da pandemia.

1.3 Qualificação de dados cadastrais²⁷

Para a manutenção da qualidade dos dados do CadÚnico, o Ministério atua, em conjunto com estados, municípios e Distrito Federal, na mobilização de famílias que devem atualizar seus dados cadastrais, por apresentarem divergências em comparação com outros registros administrativos ou por estarem desatualizados.

Destaca-se que a qualificação dos dados do CadÚnico reflete diretamente na focalização dos programas sociais direcionados a famílias de baixa renda e repercute na efetividade dessas políticas. As ações de qualificação envolvem, principalmente, dois processos: a Averiguação

²⁷ Informações extraídas da Instrução Normativa Conjunta nº 1/SECAD/SE/SEDS/SENARC/MC, de 21.02.2022 – Anexo 1.

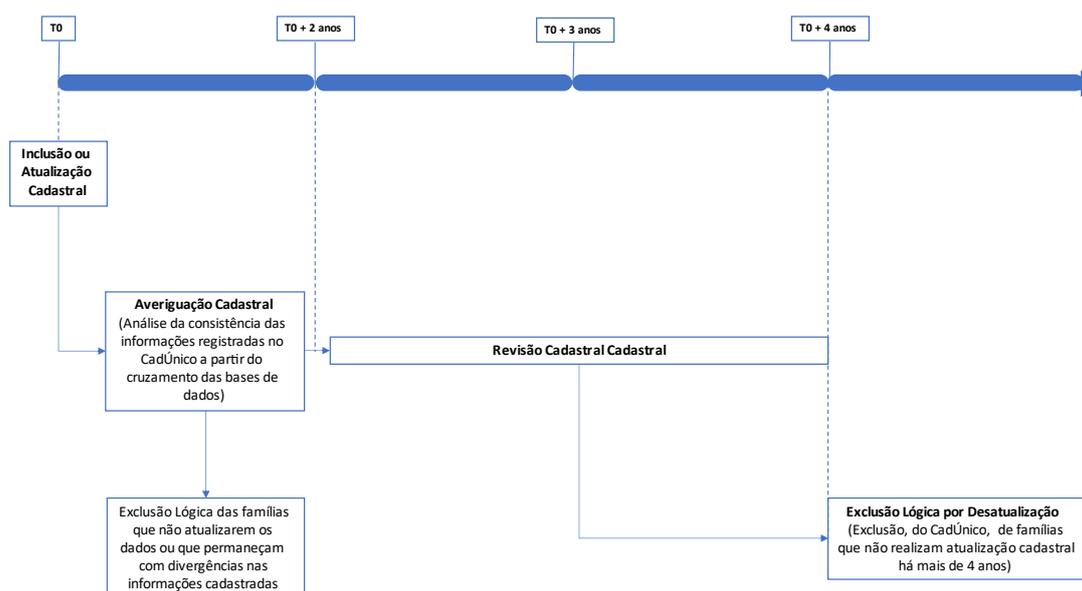
Cadastral e a Revisão Cadastral, conforme descrito a seguir.

A Averiguação Cadastral consiste na verificação das informações registradas no CadÚnico a partir de dados de outros registros administrativos do Governo Federal. A comparação dessas informações permite identificar inconsistências cadastrais, que deverão ser tratadas por meio da atualização cadastral, conforme estabelece a Portaria MDS nº 94/2013. Nesses casos, a família deve atualizar seus registros junto à rede de atendimento municipal/distrital ou, em nova comparação entre as bases de dados, o Ministério poderá verificar que não existe mais diferença entre os dados do CadÚnico e aqueles do registro utilizado para comparação dos dados, ocasião em que o cadastro da família passará a constar como atualizado

A Revisão Cadastral é o procedimento que tem como objetivo estimular a atualização dos registros (dados declarados) do CadÚnico pelas famílias identificadas com o cadastro desatualizado, ou seja, que estão há mais de 24 meses sem nenhuma alteração. Nesses casos, a família deve atualizar seus registros junto à rede de atendimento municipal/distrital ou via Aplicativo.

Se o tratamento da Averiguação e/ou da Revisão Cadastral não ocorrer nos prazos estabelecidos, a família pode ser excluída do CadÚnico. A Figura 1 apresenta, de forma sucinta, os tempos e as etapas do processo de qualificação cadastral.

Figura 1 - Tempos e etapas dos processos de averiguação e de revisão cadastral



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, considerando a apresentação realizada pela SECAD em 03.05.2022.

Considerando a contextualização acerca da política do Cadastro Único, serão apresentados, na sequência, os Achados de Auditoria.

2. Inconsistências e impropriedades cadastrais nos registros constantes do CadÚnico.

Considerando o objetivo do CadÚnico de reunir, armazenar e processar os registros administrativos dos indivíduos e das famílias de baixa renda, a implementação de mecanismos de controle que garantam a consistência dos dados e, especialmente, a unicidade das informações cadastrais, é fator relevante para o processo de focalização das políticas públicas que se utilizam desse Cadastro, contribuindo, por exemplo, para a redução dos erros de inclusão (pessoas indevidamente contempladas por um programa) e os erros de exclusão (pessoas indevidamente excluídas de um programa).

A partir da base de dados do CadÚnico (data de referência de outubro/2022), disponibilizada pelo Ministério da Cidadania à CGU, foram realizados cruzamentos, inclusive com outras bases de dados, com o intuito de verificar eventuais situações de inconsistências cadastrais nos registros de pessoas e de famílias constantes do referido Cadastro. As trilhas de auditoria utilizadas constam do Anexo III deste Relatório e as bases de dados utilizadas em cada cruzamento de informações realizado constam do Anexo IV.

Os resultados apresentam-se segregados por trilha de auditoria, conforme detalhado a seguir.

2.1. Inconsistências relacionadas aos CPF constantes do CadÚnico²⁸

De acordo com a Portaria MC nº 810/2022, a unicidade das informações cadastrais será efetivada, preferencialmente, por meio de regras que incluirão, entre suas variáveis, sem prejuízo da utilização de outras, o CPF e, quando ausente, o NIS.

Por meio de consultas realizadas na base do CadÚnico, verificou-se 204.989.824 registros de pessoas, em outubro de 2022, conforme situações cadastrais apresentadas na Tabela a seguir.

²⁸ Não foi elaborado cruzamento de dados específico considerando a situação do CPF (ex.: regular, suspensa, cancelada), tendo em vista que a base de dados de CPF acessada pela CGU apresenta sempre a informação do mês anterior à pesquisa, não contendo, portanto, o histórico de meses anteriores, não sendo possível, dessa maneira, apurar a situação de CPF em outubro/2022, mês de referência da base de dados do CadÚnico, utilizada para a realização dos cruzamentos de dados apresentados. Entretanto, destaca-se que, por meio da Nota Técnica nº 39/2022/DECAU/SECAD, de 24.08.2022, o Ministério da Cidadania informa que foi demandada à CAIXA a criação de rotina de checagem mensal da titularidade e da situação de CPF junto à Receita Federal do Brasil, a qual foi implementada a partir de 10.07.2022, sendo que há a marcação de pendência, a depender da situação do CPF, com a identificação dos casos e situação no bloco de “Pendências da pessoa” da Extração do Cadastro Único.

Tabela 1 - Quantidade de pessoas registradas no CadÚnico por situação cadastral

Situação cadastral	Quantitativo	Percentual
Excluído	111.947.708	54,6 %
Cadastrado	91.865.384	44,8 %
Em Cadastramento	1.166.009	0,6 %
Sem registro civil	6.975	-
Aguardando NIS	3.748	-
Total	204.989.824	100,0 %

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria considerando a base de dados do CadÚnico disponibilizada à CGU pelo MC.

Do total de registros em situação diferente de “Excluído” (93.042.116), 5.732.931 estão sem informação de CPF²⁹ (6,2%), sendo que 5.535.011 (96,5%) desses estão na situação “Cadastrado”³⁰. A Tabela a seguir apresenta o resultado do cruzamento de dados, segregado pela indicação de preenchimento do CPF e pela situação cadastral.

Tabela 2 - Registros de CPF no CadÚnico por situação cadastral

Possui registro de CPF	Situação cadastral	Quantitativo	Percentual
Sim	Cadastrado	86.330.373	98,9 %
	Outras ^(a)	978.812	1,1 %
Subtotal		87.309.185	93,8 %
Não	Cadastrado	5.535.011	96,5 %
	Outras ^(a)	197.920	3,5 %
Subtotal		5.732.931	6,2 %
Total		93.042.116	100,0 %

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria considerando a base de dados do CadÚnico disponibilizada à CGU pelo MC.

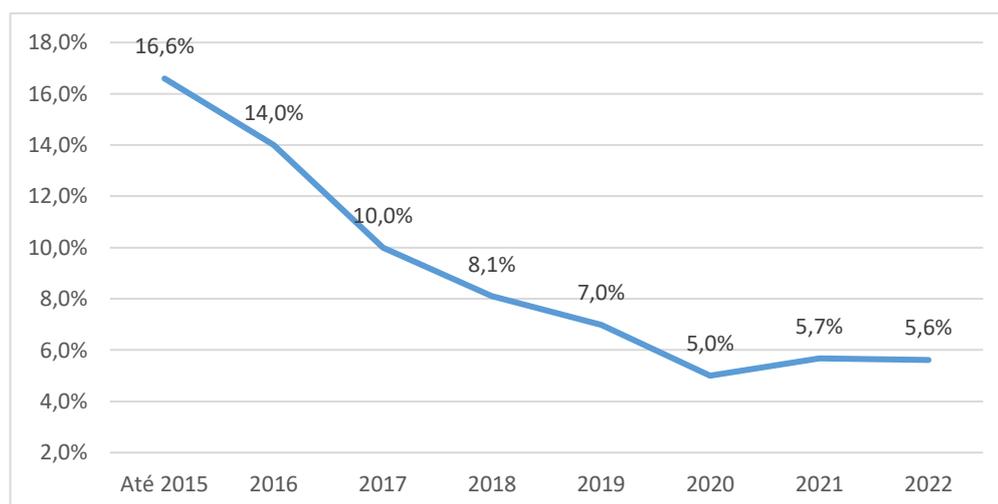
(a) Em Cadastramento, Sem registro civil, Aguardando NIS.

Destaca-se que para pessoas com atualização cadastral mais recente, o percentual de ausência de preenchimento de CPF vem reduzindo, conforme demonstra o Gráfico a seguir.

²⁹ Foram considerados registros sem informação de CPF aqueles que se apresentam na base de dados do CadÚnico como “00000000000”.

³⁰ Pessoa cadastrada: pessoa cuja inclusão no Cadastro Único foi realizada com sucesso e possui NIS atribuído ou validado. Fonte: Manual do Sistema do Cadastro Único, versão 7.42.00, de março/2022 - (https://www.caixa.gov.br/Downloads/cidades-cadastramento-unico-manuais/Manual_Cadastro_Unico.pdf). Acesso em 20.07.2022.

Gráfico 4 - Percentual de CPF não preenchido, por ano de atualização cadastral da pessoa



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria considerando a base de dados do CadÚnico disponibilizada à CGU pelo MC.

Dessa forma, verificou-se que o percentual de casos de CPF sem preenchimento no CadÚnico é menor para cadastros mais atualizados, o que significa tendência de diminuição de tal ocorrência, mantendo-se, entretanto, acima de 5%, mesmo para cadastros atualizados em 2022.

Considerando os registros que possuem informação do CPF (87.309.185), verificaram-se 878 CPF que não constam na base de dados da Receita Federal do Brasil (RFB), sendo que 140 desses (15,9%) são vinculados a pessoa na situação “Cadastrado”, além de outros 738 (84,1%) em que a situação cadastral da pessoa poderá constar como “Cadastrado” em momento futuro. A Tabela a seguir apresenta o resultado do cruzamento de dados segregado pela situação cadastral da pessoa.

Tabela 3 – Comparação dos CPF registrados no CadÚnico com aqueles registrados na base de CPF da RFB, por situação cadastral

CPF informado no CadÚnico consta na base de dados de CPF da RFB	Situação cadastral	Quantitativo	Percentual
Sim	Cadastrado	86.330.233	98,9 %
	Outras ^(a)	978.074	1,1 %
Subtotal		87.308.307	99,9 %
Não	Cadastrado	140	15,9 %
	Outras ^(a)	738	84,1 %
Subtotal		878	0,1 %
Total		87.309.185	100,0 %

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria considerando a base de dados do CadÚnico disponibilizada à CGU pelo MC e a base de dados de CPF da RFB.

(a) Em Cadastramento, Sem registro civil, Aguardando NIS.

Ainda em relação aos CPF cadastrados no CadÚnico, considerando apenas as situações cadastrais diferentes de “Excluído” (87.309.185), foram identificados 488 CPF³¹ associados a dois ou mais nomes diferentes³², o que pode indicar um mesmo CPF identificando mais de uma pessoa, sendo 322 CPF com situação “Cadastrado” (66%).

Especificamente em relação aos membros da família classificados como Responsável Familiar³³ (40.511.659 em situação diferente de “Excluído”), 99,6% constam da base de dados de CPF da RFB e 0,4% não foram identificados nessa base, sendo que 41,1% estão com situação cadastral igual a “Cadastrado”. A Tabela a seguir apresenta o resultado do cruzamento de dados segregado pela classificação dos membros da família e pela situação cadastral da pessoa.

Tabela 4 - Quantidade de registros de CPF em relação à base de dados da RFB, por classificação dos membros da família e situação cadastral

Classificação	Situação cadastral	Total		Constam da base da RFB			Não constam da base da RFB (sem CPF ou com CPF inválido) ^(b)		
		Quant.	%	Quant.	%	% Total	Quant.	%	% Total
Responsável Familiar	Cadastrado	39.766.412	98,2	39.695.413	98,4	99,8	70.999	41,1	0,2
	Outras ^(a)	745.247	1,8	643.595	1,6	86,4	101.652	58,9	13,6
Subtotal		40.511.659	43,5	40.339.008	46,2	99,6	172.651	3,0	0,4
Outros membros da família	Cadastrado	52.098.972	99,2	46.634.820	99,3	89,5	5.464.152	98,3	10,5
	Outras ^(a)	431.485	0,8	334.479	0,7	77,5	97.006	1,7	22,5
Subtotal		52.530.457	56,5	46.969.299	53,8	89,4	5.561.158	97,0	10,6
Total		93.042.116	100,0	87.308.307	100,0	93,8	5.733.809	100,0	6,2

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria considerando a base de dados do CadÚnico disponibilizada à CGU pelo MC e a base de dados de CPF da RFB.

(a) Em Cadastramento, Sem registro civil, Aguardando NIS.

(b) Nesta coluna estão contabilizados os registros de pessoas (não excluídas) sem CPF (5.732.931) no CadÚnico e os registros de pessoas (não excluídas) com CPF no CadÚnico que não constam na base de dados da RFB (878).

³¹ Foram considerados na pesquisa apenas CPF não nulos, ou seja, aqueles que se apresentam na base de dados do CadÚnico como diferente de “0000000000”.

³² Em relação aos nomes, foi utilizado como critério para identificação de pessoas diferentes a similaridade menor que 80% para o nome completo e menor que 60% para o primeiro nome, com objetivo de identificar, embora com alguma margem de incerteza, que se trata de duas pessoas diferentes e não apenas de erro de grafia ou de mudança de sobrenome.

³³ De acordo com o art. 8º da Portaria MC nº 810/2022, para a realização do cadastramento no CadÚnico é obrigatória a apresentação, para o Responsável Familiar, à exceção dos casos de cadastramento diferenciado definidos na Subseção V da Seção III do Capítulo II da Portaria, preferencialmente documento contendo o número de CPF ou o Título de Eleitor. Acrescenta-se que a análise sobre a existência de Responsável Familiar sem a informação de CPF e Título de Eleitor está apresentada no item 2.9 deste Relatório.

Considerando, ainda, os Responsáveis Familiares, foram identificados sessenta CPF associados a dois ou mais Responsáveis Familiares com nomes diferentes³⁴, o que pode indicar um mesmo CPF identificando mais de um Responsável Familiar, totalizando 120 registros. Ademais, verificou-se, também, 31 CPF de Responsáveis Familiares que constam, ao mesmo tempo, com situação “Cadastrado” em duas ou mais famílias ativas diferentes.

Dessa maneira, conforme relatado anteriormente, os cruzamentos de dados realizados indicaram a existência de inconsistências nos CPF cadastrados no CadÚnico, com destaque para os casos de CPF que não constam da base de dados da Receita Federal do Brasil, de um mesmo CPF associado a mais de uma pessoa e de um mesmo CPF que consta em duas ou mais famílias ativas diferentes.

Destaca-se que erros relacionados aos CPF constantes do CadÚnico levam a inconsistências cadastrais, podendo acarretar pagamentos indevidos de benefícios que utilizam a sua base de dados, bem como falhas na caracterização de famílias de baixa renda, eventualmente impactando análises de alternativas para a superação da situação de vulnerabilidade econômica e social da referida população.

Cabe ainda consignar que a ausência de preenchimento do CPF não configura descumprimento das atuais regras de cadastramento no CadÚnico, tendo em vista que, de acordo com o art. 8º da Portaria MC nº 810/2022, apenas o Responsável Familiar deve apresentar obrigatoriamente o CPF ou o Título de Eleitor, devendo os demais componentes das famílias apresentar qualquer documento de identificação previsto no formulário de cadastramento, sendo, preferencialmente, documento contendo o CPF.

Entretanto, conforme a Lei nº 14.534, de 11.01.2023, que altera as Leis nº 7.116, de 29.08.1983, nº 9.454, de 07.04.1997, nº 13.444, de 11.05.2017, e nº 13.460, de 26.06.2017, restou estabelecido o CPF como número único e suficiente para identificação do cidadão nos bancos de dados de serviços públicos, devendo esse constar dos cadastros e dos documentos de órgãos públicos.

Dessa forma, considerando o que determina a Lei nº 14.534/2023, faz-se necessário ajustar as bases normativas que regem o CadÚnico, em especial a Portaria MC nº 810/2022, além dos formulários de cadastramento, do Manual do Cadastro Único e do Sistema do CadÚnico, no intuito de que passe ser obrigatória a apresentação e o preenchimento do CPF quando do cadastramento e quando das atualizações cadastrais realizadas.

2.2. Inconsistências relacionadas aos Títulos de Eleitor constantes do CadÚnico

Por meio de consultas realizadas na base do CadÚnico, verificou-se que, do total de 61.880.738 registros de pessoas existentes no referido Cadastro, maiores de dezoito anos³⁵, 13.022.248 registros (21%) se encontram sem preenchimento do Título de Eleitor³⁶. A Tabela

³⁴ Em relação aos nomes, foi utilizado como critério para identificação de pessoas diferentes a similaridade menor que 80% para o nome completo e menor que 60% para o primeiro nome, com objetivo de identificar, embora com alguma margem de incerteza, que se trata de duas pessoas diferentes e não apenas de erro de grafia ou mudança de sobrenome.

³⁵ Considerou-se apenas pessoas maiores de dezoito anos e em situação cadastral diferente de “Excluído”.

³⁶ Foram considerados registros sem informação do Título de Eleitor aqueles que se apresentam na base de dados do CadÚnico como “0000000000”.

a seguir apresenta o resultado do cruzamento de dados segregado pela classificação do membro da família e pela situação cadastral da pessoa.

Tabela 5 - Quantidade de pessoas maiores de dezoito anos e informação sobre o Título de Eleitor, por situação cadastral³⁷

Classificação	Situação cadastral	Título de Eleitor			
		Com registro	Percentual	Sem registro	Percentual
Responsável Familiar	Cadastrado	34.968.121	99,9 %	4.692.253	87,0 %
	Outras ^(a)	36.178	0,1 %	703.450	13,0 %
Subtotal		35.004.299	71,6 %	5.395.703	41,4 %
Outros membros da família	Cadastrado	13.849.201	99,96 %	7.456.450	97,8
	Outras ^(a)	4.990	0,04%	170.095	2,2 %
Subtotal		13.854.191	28,4 %	7.626.545	58,6 %
Total		48.858.490	100 %	13.022.248	100 %

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria considerando a base de dados do CadÚnico disponibilizada à CGU pelo MC.

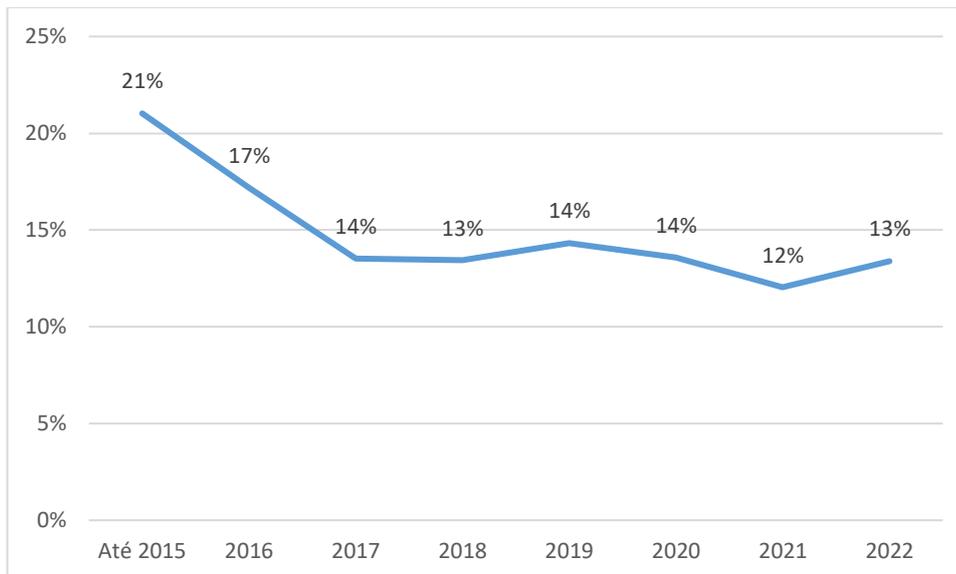
(a) Em Cadastramento, Sem registro civil, Aguardando NIS.

Do total de 13.022.248 registros de pessoas maiores de dezoito anos sem informação do Título de Eleitor, em 12.148.703 desses casos (93,3%) a situação cadastral da pessoa está como “Cadastrado”, e os demais 873.545 casos (6,7%) em situação cadastral em que a pessoa poderá constar como “Cadastrado” em momento futuro.

Verificou-se que o percentual de pessoas, maiores de dezoito anos, sem Título de Eleitor registrado no CadÚnico, nos últimos anos, se mantém praticamente constante ao longo do tempo, conforme demonstrado no Gráfico a seguir.

³⁷ Identifica apenas pessoas que completaram dezoito anos até outubro/2022 (data da base de dados do CadÚnico em análise).

Gráfico 5 - Percentual de pessoas, maiores de dezoito anos, com Título de Eleitor não informado, por ano de atualização cadastral



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria considerando a base de dados do CadÚnico disponibilizada à CGU pelo MC.

Adicionalmente, considerando o mês de referência, outubro/2022, e as situações cadastrais diferentes de “Excluído”, foram identificados 49.195 Títulos de Eleitor³⁸ associados a duas ou mais pessoas, utilizando como critério os respectivos nomes³⁹, sendo que desses, 23.353 (47,5%) são de Responsáveis Familiares. Destaca-se, ainda, que 48.674 desses Títulos de Eleitor (98,9%) constam, ao mesmo tempo, com situação cadastral “Cadastrado” para duas ou mais pessoas diferentes.

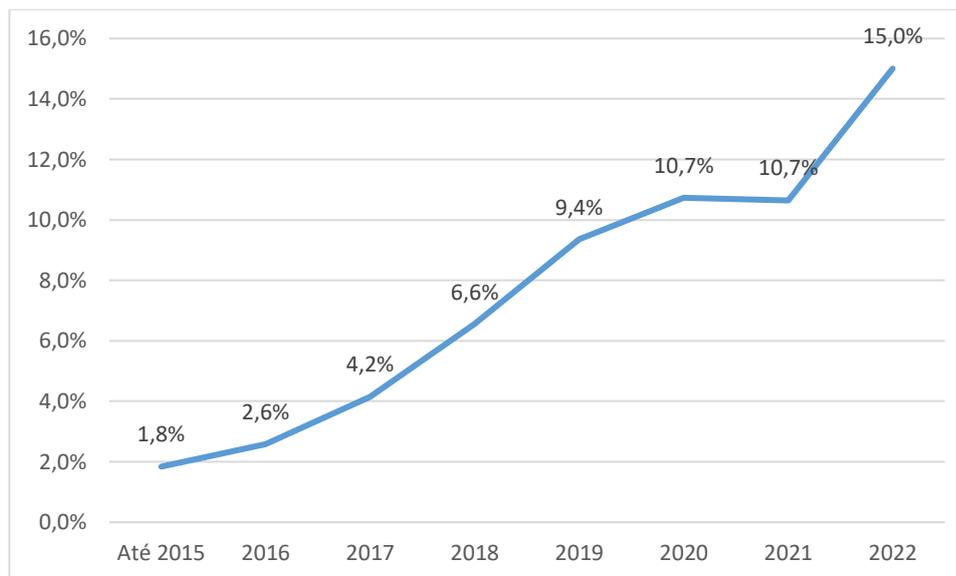
Especificamente em relação aos Responsáveis Familiares maiores de dezoito anos, conforme apresentado na Tabela 5, foram identificados 5.395.703 registros sem informação de Título de Eleitor, sendo que desse total 4.692.253 (87%) estão com situação cadastral da pessoa como “Cadastrado”, além de outros 703.450 casos (13%) em que a situação cadastral da pessoa poderá constar como “Cadastrado” em momento futuro.

Considerando o total de Responsáveis Familiares maiores de dezoito anos, com situação “Cadastrado” no CadÚnico (39.660.374), verificou-se que 4.692.253 (11,8%) não possuem Título de Eleitor preenchido, conforme registrado na Tabela 5. Destaca-se, ainda, que, para Responsáveis Familiares com atualização cadastral mais recente, o percentual de ausência de preenchimento do campo Título de Eleitor vem aumentando, conforme demonstrado no Gráfico 6, a seguir.

³⁸ Foram considerados na pesquisa apenas registros de Título de Eleitor não nulos, ou seja, aqueles que se apresentam na base de dados do CadÚnico como diferente de “000000000000”.

³⁹ Em relação aos nomes, foi utilizado como critério para identificação de pessoas diferentes a similaridade menor que 80% para o nome completo e menor que 60% para o primeiro nome, com objetivo de identificar, embora com alguma margem de incerteza, que se trata de duas pessoas diferentes e não apenas de erro de grafia ou mudança de sobrenome.

Gráfico 6 - Percentual de Responsáveis Familiares maiores de dezoito anos, com situação “Cadastrado” e sem Título de Eleitor preenchido, por ano de atualização cadastral



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria considerando a base de dados do CadÚnico disponibilizada à CGU pelo MC.

Verificou-se, dessa forma, em termos médios percentuais ao longo do tempo analisado, que a quantidade de casos de Título de Eleitor sem preenchimento no CadÚnico foi, até 2021, menor para os Responsáveis Familiares, quando comparado com a totalidade de pessoas cadastradas. Apenas em 2022 o percentual de não preenchimento do Título de Eleitor passou a ser maior para Responsáveis Familiares.

Cabe consignar que a ausência de preenchimento do Título de Eleitor no CadÚnico não configura descumprimento às regras de cadastramento, tendo em vista que, de acordo com a Portaria MC nº 810/2022, apenas o Responsável Familiar deve apresentar obrigatoriamente o CPF ou o Título de Eleitor. Entretanto, o preenchimento da referida informação para todos os casos possíveis mostra-se como uma boa prática para a fidedignidade das informações do Cadastro e conseqüentemente dos pagamentos de benefícios suportados pelos seus dados.

Conforme relatado anteriormente, os cruzamentos de dados realizados indicaram a existência de inconsistências relacionadas ao cadastro do Título de Eleitor no CadÚnico, com destaque para os casos de um mesmo Título de Eleitor associado a mais de uma pessoa.

2.3. Inconsistências relacionadas às datas de nascimento constantes do CadÚnico

Em consulta à base de dados do CadÚnico disponibilizada à CGU, foram identificados 296.265 registros cuja data de nascimento da pessoa está diferente da data de nascimento constante do Cadastro de CPF da Receita Federal do Brasil, sendo que em 293.763 casos (99,1%) a situação cadastral da pessoa está como “Cadastrado”, enquanto para os outros 2.502 casos (0,9%) a situação cadastral da pessoa poderá ser registrada como “Cadastrado” em momento futuro⁴⁰. A Tabela a seguir apresenta o resultado do cruzamento de dados, segregado pela situação cadastral da pessoa.

⁴⁰ Situação cadastral “Em cadastramento” ou “Aguardando NIS”.

Tabela 6 - Quantidade de registros com inconsistências na data de nascimento, por situação cadastral (base de dados CadÚnico x base de dados da RFB)⁴¹

Situação cadastral	Quantitativo	Percentual
Cadastrado	293.763	99,1 %
Em cadastramento	2.314	0,8 %
Aguardando NIS	188	0,1 %
Total	296.265	100 %

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria considerando a base de dados do CadÚnico disponibilizada à CGU pelo MC e a base de dados do Sistema CPF da RFB.

Adicionalmente, com o objetivo de verificar a coerência dos dados cadastrados entre os membros da mesma família, buscou-se comparar a data de nascimento dos pais e dos respectivos filhos, constantes no CadÚnico, para identificar eventual existência de situações em que a data de nascimento dos pais seria mais recente do que a dos filhos (filho mais velho que os pais). Para tanto, foram consideradas duas situações⁴²: i) o Responsável Familiar foi considerado como pai ou mãe e comparou-se sua data de nascimento com as pessoas da mesma família indicadas com o parentesco de filho ou neto do Responsável Familiar; e ii) o Responsável Familiar foi considerado como filho e comparou-se sua data de nascimento com as pessoas da mesma família indicadas com o parentesco de pai ou mãe do Responsável Familiar.

Como resultado, verificaram-se 23.013 ocorrências de filho com data de nascimento anterior à data de nascimento do pai ou da mãe, sendo 22.323 casos em que ambos estão com a situação da pessoa como “Cadastrado” (97%), além de outros 690 casos (3%) em que a situação cadastral dos pais e dos filhos poderá constar como “Cadastrado” em momento futuro. A Tabela a seguir apresenta o resultado do cruzamento de dados segregado pela situação cadastral do pai e do filho.

⁴¹ Identifica apenas valores de data de nascimento não nulos (que não estejam em branco).

⁴² Apenas famílias e pessoas com situação cadastral “Cadastrado”.

Tabela 7- Quantidade de registros em que a data de nascimento do filho é anterior à dos pais, por situação cadastral da pessoa de ambos⁴³

Situação da pessoa do pai	Situação da pessoa do filho	Quantidade de registros em que a data de nascimento do filho é anterior à do pai
Cadastrado	Cadastrado	22.323
	Outras situações	45
Subtotal		22.368
Outras situações	Cadastrado	18
	Outras situações	627
Subtotal		645
Total		23.013

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria considerando a base de dados do CadÚnico disponibilizada à CGU pelo MC.

Os cruzamentos de dados realizados indicaram a existência de inconsistências na data de nascimento de pessoas cadastradas no CadÚnico, quando comparada com a mesma informação constante do Sistema CPF da RFB, ou quando comparada entre os membros de uma mesma família, fato que fragiliza a qualidade dos dados cadastrais do CadÚnico e, conseqüentemente, podendo acarretar o pagamento indevido de benefícios que utilizam suas informações, bem como falhas na caracterização de famílias de baixa renda, eventualmente impactando análises de alternativas para a superação da situação de vulnerabilidade econômica e social da referida população.

2.4. Inconsistências relacionadas ao nome das pessoas cadastradas no CadÚnico

Com base nos cruzamentos de dados realizados, verificou-se que existem, na base de dados do CadÚnico, 3.245 registros em que o nome da pessoa cadastrada está diferente do nome que consta na base de dados da Receita Federal do Brasil, para o mesmo CPF, sendo que 3.182 registros (98,1%) estão relacionados a pessoa em situação “Cadastrado”, além de outros 63 casos (1,9%) em que a situação cadastral da pessoa poderá constar como “Cadastrado” em momento futuro. A Tabela a seguir apresenta o resultado do cruzamento de dados, segregado pela situação cadastral da pessoa.

⁴³ Identifica apenas valores de data de nascimento não nulos (que não estejam em branco).

Tabela 8 - Quantidade de registros em que o nome da pessoa no CadÚnico se encontra diferente do nome da pessoa no Sistema CPF da RFB, por situação cadastral da pessoa

Situação cadastral	Quantitativo	Percentual
Cadastrado	3.182	98,1 %
Em cadastramento	63	1,9 %
Total	3.245	100 %

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria considerando a base de dados do CadÚnico disponibilizada à CGU pelo MC e a base de dados do Sistema CPF da RFB.

Observações:

(1) A chave do cruzamento de dados foi o número do CPF. Entretanto, para essa consulta foram excluídos os CPF considerados sem preenchimento, ou seja, que se apresentam na base de dados do CadÚnico como "0000000000".

(2) Em relação aos nomes, foi utilizado como critério para identificação de pessoas diferentes, associadas a um mesmo CPF, a similaridade menor que 80% para o nome completo e menor que 60% para o primeiro nome, com objetivo de identificar, embora com alguma margem de incerteza, que se trata de duas pessoas diferentes e não apenas de erro de grafia ou mudança de sobrenome.

Os cruzamentos de dados realizados indicaram a existência de inconsistências entre o nome de pessoas cadastradas no CadÚnico, quando comparado, por meio da chave de pesquisa CPF, com a mesma informação constante do Sistema CPF da RFB, fato que fragiliza a consistência dos dados cadastrais do CadÚnico e, conseqüentemente, podendo acarretar o pagamento indevido de benefícios que utilizam suas informações, bem como falhas na caracterização de famílias de baixa renda, com vistas à análise de alternativas para a superação da situação de vulnerabilidade econômica e social da referida população.

2.5. Inconsistências relacionadas ao nome da mãe das pessoas cadastradas no CadÚnico

Em consulta à base de dados do CadÚnico disponibilizada à CGU, foram identificados 84.628 registros em que o nome da mãe da pessoa cadastrada se encontra sem preenchimento (nulo), sendo que em 82.558 desses registros (97,5%) a situação cadastral da família e da pessoa está como "Cadastrado", além de outros 2.070 casos (2,5%) em que a situação cadastral da pessoa poderá constar como "Cadastrado" em momento futuro. A Tabela a seguir apresenta o resultado do cruzamento de dados, segregado pela situação cadastral da pessoa.

Tabela 9 - Quantidade de registros em que o nome da mãe da pessoa cadastrada no CadÚnico se encontra sem preenchimento, por situação cadastral da pessoa

Situação cadastral	Quantitativo	Percentual
Cadastrado	82.558	97,5 %
Em cadastramento	1.340	1,6 %
Sem registro civil	414	0,5 %
Aguardando NIS	316	0,4 %
Total	84.628	100 %

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria considerando a base de dados do CadÚnico disponibilizada à CGU pelo MC

Adicionalmente, verificou-se que existem na base de dados do CadÚnico 507.223 registros em que o nome da mãe da pessoa cadastrada está diferente do nome da mãe dessa pessoa (para o mesmo CPF) na base de dados da Receita Federal do Brasil, sendo que 506.340 desses

registros (99,8%) estão com situação cadastral da pessoa como “Cadastrado”, para outros 883 registros (0,2%), a situação cadastral da pessoa poderá configurar como “Cadastrado” em momento futuro. A Tabela a seguir apresenta o resultado do cruzamento de dados segregado pela situação cadastral da pessoa.

Tabela 10 - Quantidade de registros em que o nome da mãe da pessoa cadastrada no CadÚnico se encontra diferente do nome da mãe da mesma pessoa no Sistema CPF da RFB, por situação cadastral da pessoa

Situação cadastral	Quantitativo	Percentual
Cadastrado	506.340	99,8 %
Em cadastramento	840	0,2 %
Aguardando NIS	43	-
Total	507.223	100 %

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria considerando a base de dados do CadÚnico disponibilizada à CGU pelo MC e a base de dados do Sistema CPF da RFB.

Observações:

(1) A chave do cruzamento de dados foi o número do CPF da pessoa cadastrada. Entretanto, para essa consulta foram excluídos os CPF considerados sem preenchimento, ou seja, que se apresentam na base de dados do CadÚnico como “00000000000”.

(2) Em relação ao nome da mãe das pessoas cadastradas no CadÚnico, foi utilizado como critério para identificação de pessoas diferentes, associadas a um mesmo CPF, a similaridade menor que 80% para o nome completo e menor que 60% para o primeiro nome, com objetivo de identificar, embora com alguma margem de incerteza, que se trata de duas pessoas diferentes e não apenas de erro de grafia ou mudança de sobrenome.

Cabe consignar que a ausência de preenchimento do nome da mãe do cidadão no CadÚnico não configura descumprimento às regras de cadastramento, tendo em vista ser um campo opcional. Não obstante, o preenchimento da referida informação para todos os casos possíveis mostra-se como uma boa prática para identificação da pessoa e, conseqüentemente, para a fidedignidade das informações do Cadastro e a regularidade dos pagamentos de benefícios suportados pelos dados do CadÚnico.

Adicionalmente, verificaram-se inconsistências entre o nome da mãe de pessoas cadastradas no CadÚnico, quando comparado, por meio da chave de pesquisa CPF, com a mesma informação constante do Sistema CPF da RFB, fato que fragiliza a consistência dos dados cadastrais do CadÚnico e, conseqüentemente, o pagamento de benefícios que utilizam suas informações, bem como podem levar a falhas na caracterização de famílias de baixa renda, com vistas à análise de alternativas para a superação da situação de vulnerabilidade econômica e social da referida população.

2.6. Indicativo de óbito de pessoas cadastradas no CadÚnico

Nos cruzamentos de dados realizados, tendo como chaves de pesquisa o CPF e a data de nascimento do cidadão, verificou-se que na base de dados do CadÚnico constam 1.078.736 pessoas (com situação cadastral diferente de “Excluído”) com registro de óbito no Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (SIRC) e/ou no Sistema de Óbitos (SISOBI), sendo que 1.078.250 estão com situação como “Cadastrado”, além de 486 outros casos em que o cadastramento poderá ocorrer em momento futuro. A Tabela a seguir apresenta o resultado do cruzamento de dados, segregado pela situação cadastral da pessoa.

Tabela 11 - Pessoas no CadÚnico, com CPF, que apresentam registro de óbito no SIRC e/ou no SISOB, por situação cadastral da pessoa

Situação cadastral	Quantitativo
Cadastrado	1.078.250
Em cadastramento	486
Total	1.078.736

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria considerando a base de dados do CadÚnico disponibilizada à CGU pelo MC, a base de dados do SIRC e a base de dados do SISOB.

Observações:

(1) O cruzamento de dados realizado utilizou como chave de pesquisa o número do CPF e a data de nascimento da pessoa cadastrada.

(2) Para essa consulta foram excluídos os CPF considerados sem preenchimento, ou seja, que se apresentam na base de dados do CadÚnico como "00000000000".

(3) Nos casos em que existe mais de uma data de óbito registrada na mesma base de dados, foi considerada a menor data, a não ser que a menor fosse igual à data de nascimento, quando então foi considerada a maior data.

Adicionalmente, foram também realizados cruzamentos de dados especificamente para os casos sem informação de CPF no CadÚnico⁴⁴, conforme tratado no item 2.1 deste Relatório, sendo verificadas⁴⁵ 8.383 pessoas no CadÚnico (com situação cadastral diferente de "Excluído") com registro de óbito no SIRC e/ou no SISOB, sendo que 8.357 (99,7%) estão com situação cadastral como "Cadastrado", além de outras 26 (0,3%) que se encontram com situação cadastral "Em cadastramento". A Tabela a seguir apresenta o resultado do cruzamento de dados, segregado pela situação cadastral da pessoa.

Tabela 12 - Pessoas no CadÚnico, sem CPF, que apresentam registro de óbito no SIRC e/ou no SISOB, por situação cadastral da pessoa

Situação cadastral	Quantitativo
Cadastrado	8.357
Em cadastramento	26
Total	8.383

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria considerando a base de dados do CadÚnico disponibilizada à CGU pelo MC; a base de dados do SIRC; e a base de dados do SISOB.

Observações:

(1) Considerando a ausência da informação de CPF na base de dados do CadÚnico, o cruzamento de dados realizado utilizou como chave de pesquisa o nome completo e a data de nascimento da pessoa cadastrada.

(2) Para essa consulta foram utilizados apenas registros sem informação de CPF no CadÚnico, ou seja, que se apresentam na base de dados do CadÚnico como "00000000000".

(3) Em cada base de dados consultada (SIRC, SIRC-DO e SISOB) foram filtrados apenas os registros em que o nome completo e a data de nascimento coincidiam com o nome completo e a data de nascimento do CadÚnico

⁴⁴ Foram considerados registros sem informação de CPF aqueles que se apresentam na base de dados do CadÚnico como "00000000000".

⁴⁵ Foram filtrados para o cruzamento de dados apenas os registros em que o nome completo e a data de nascimento nas bases de dados consultadas (SIRC e SISOB) coincidiam com o nome completo e a data de nascimento do CadÚnico e o nome da mãe apresentava semelhança mínima de 60% em relação ao nome completo e 80% em relação ao primeiro nome, no intuito de identificar, com margem de erro aceitável, que se tratava da mesma pessoa, considerando a ausência da informação do CPF no CadÚnico.

e o nome da mãe apresentava semelhança mínima de 60% em relação ao nome completo e 80% em relação ao primeiro nome.

(4) Nos casos em que existe mais de uma data de óbito registrada na mesma base de dados, foi considerada a menor data, a não ser que a menor fosse igual à data de nascimento, quando então foi considerada a maior data.

Os cruzamentos de dados realizados indicam a existência de pessoas na base de dados do CadÚnico, inclusive na situação “Cadastrado”, com registro de óbito nos sistemas SIRC e/ou SISOBI (1,2% do total de pessoas na situação “Cadastrado”). Tal fato indica impropriedade nos registros do CadÚnico, com reflexo direto nos pagamentos de benefícios suportados com os dados do referido Cadastro, bem como falhas nos controles sob responsabilidade do Ministério da Cidadania para identificação dessas situações.

2.7. Existência de pessoas em mais de uma composição familiar ativa

Foram realizados cruzamentos de dados com o objetivo de verificar a eventual existência de pessoas em mais de uma composição familiar ativa no CadÚnico⁴⁶.

Utilizando-se como critério de pesquisa o número do CPF⁴⁷ e considerando apenas situações cadastrais diferentes de “Excluído”, para caracterizar composição familiar ativa, foram identificados 10.375 CPF registrados em duas ou mais famílias, totalizando 20.766 registros.

Destacam-se como situações mais críticas aquelas de 1.170 CPF (11,3% dos CPF identificados em mais de uma composição familiar) com situação “Cadastrado” e que constam, ao mesmo tempo, em dois grupos familiares ativos diferentes. Os demais 9.205 CPF (88,7%) que aparecem em mais de um grupo familiar ativo, podem configurar como cadastramento em duplicidade em momento futuro, considerando que, em pelo menos uma das situações cadastrais, os referidos CPF constam como “Em cadastramento” ou “Aguardando NIS”, ou seja, esses CPF ainda não estão efetivamente cadastrados em mais de uma família ativa, fato, entretanto, que poderá ocorrer.

Os cruzamentos de dados realizados indicam a existência de um mesmo CPF associado a mais de uma composição familiar, em 11,3% dos casos em grupos familiares ativos. Tal fato indica impropriedades nos registros do CadÚnico, que suportam o pagamento de diversos benefícios sociais, e com impacto direto no cálculo da renda familiar *per capita*, bem como indica fragilidades nos controles relacionados ao Cadastro, sob responsabilidade do Ministério da Cidadania.

2.8. Inconsistências relacionadas às rendas declaradas no CadÚnico

O presente cruzamento de dados tem por objetivo verificar se as rendas autodeclaradas no CadÚnico são equivalentes às rendas constantes em outras bases de dados governamentais. Para tanto, delimitou-se para a presente análise as famílias com situação “Cadastrado” e que possuem, ao menos, uma pessoa com situação “Cadastrado”. Dessa forma, verificou-se a

⁴⁶ Considerando o objetivo de verificar a eventual existência de um membro familiar em mais de uma composição familiar ativa, foram utilizadas no cruzamento de dados todas as possíveis combinações de situações cadastrais existentes no CadÚnico, com exceção da situação cadastral “Excluído”, ou seja, selecionou-se para esse cruzamento de dados todas as situações cadastrais ativas (diferentes de “Excluído”).

⁴⁷ Para essa consulta foram excluídos os CPF considerados sem preenchimento, ou seja, que se apresentam na base de dados do CadÚnico como “00000000000”.

existência de 40.053.210 famílias na referida situação⁴⁸. Desse total, para 30.135.063 famílias (75,2%), não foi encontrada qualquer renda associada a seus membros familiares nas bases de dados pesquisadas (Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social (GFIP)⁴⁹, Folha de Pagamentos do INSS (Mação)⁵⁰, Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE)⁵¹, Portal de Servidores⁵² e Sistema de Informação das Estatais (SIEST)⁵³) e para as outras 9.918.147 famílias (24,8%) verificou-se a existência de renda associada a seus membros familiares nas referenciadas bases de dados.

Considerando apenas as 9.918.147 famílias supracitadas, verificaram-se as seguintes situações quando comparadas a renda mensal *per capita* dos membros familiares constantes nas bases de dados referenciadas anteriormente com as autodeclaradas no CadÚnico⁵⁴:

⁴⁸ Não foram consideradas para esse cruzamento de dados as famílias que contêm dois ou mais membros familiares cadastrados com o mesmo CPF. Dessa forma, foram excluídas 260 famílias que possuem pelo menos duas pessoas, na mesma composição familiar, com o mesmo registro de CPF, no intuito de não enviesar a análise.

⁴⁹ Identifica apenas registros de renda da GFIP de outubro/2022 sem informação de causa de rescisão. Como critério de batimento dos dados foi utilizado o mesmo CPF ou o mesmo NIS.

⁵⁰ Folha de pagamento dos benefícios do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Identifica apenas registro de benefício ativo na folha de pagamentos do INSS de outubro/2022, exceto auxílio-doença, auxílio reclusão e salário-maternidade, e não considera recebedores de pensão alimentícia. Como critério de batimento dos dados foi utilizado o mesmo CPF ou o mesmo NIS.

⁵¹ Identifica apenas registro de remuneração bruta do SIAPE de outubro/2022, sem informação de exclusão de vínculo. Como critério de batimento dos dados foi utilizado o mesmo CPF.

⁵² Identifica apenas registro de remuneração bruta de militares (ativo, aposentado ou pensionista) de outubro/2022. Como critério de batimento dos dados foi utilizado o mesmo CPF.

⁵³ Identifica apenas registro de renda de empregados de estatais de outubro/2022, sem informação de desligamento. Como critério de batimento dos dados foi utilizado o mesmo CPF.

⁵⁴ Como metodologia para esse cruzamento de dados, quando foi encontrada, para a mesma pessoa, uma renda na base de dados do SIAPE e outra renda constante na base de dados da GFIP, do Portal de Servidores ou do SIEST, foi considerada apenas a renda do SIAPE, sendo excluídos, por esse critério, 1.898 registros de rendas divergentes. Adicionalmente, quando foi encontrada, para a mesma pessoa, uma renda na base de dados da GFIP e outra renda constante da base de dados do SIEST, ambas vinculadas ao mesmo CNPJ contratante, foi considerada apenas a renda constante na base de dados do SIEST, sendo que, por esse critério, foram excluídos outros quatro registros de renda divergentes.

Tabela 13 – Comparativo entre a renda mensal *per capita* dos membros familiares constante no CadÚnico e aquela calculada a partir de informações registradas na GFIP, na Maciça, no SIAPE, no Portal de Servidores e no SIEST.

Situação	Quantidade de famílias	Percentual
As rendas <i>per capita</i> calculadas a partir de informações registradas nas bases de dados referenciadas são inferiores ou iguais às rendas <i>per capita</i> calculadas a partir daquelas declaradas pelas famílias no CadÚnico	2.923.191	29,5 %
As rendas <i>per capita</i> calculadas a partir de informações registradas nas bases de dados referenciadas superam as rendas <i>per capita</i> calculadas a partir daquelas declaradas pelas famílias no CadÚnico em até 28% ⁵⁵	3.932.868	39,7 %
As rendas <i>per capita</i> calculadas a partir de informações registradas nas bases de dados referenciadas superam as rendas <i>per capita</i> calculadas a partir de informações registradas pelas famílias no CadÚnico em mais de 28%, sendo que: i) para 554.392 famílias (18,1%) não existe renda declarada no CadÚnico e, portanto, qualquer renda encontrada nas outras bases de dados se configura como renda acima da declarada no CadÚnico; e ii) para 2.507.696 famílias (81,9%) existe renda declarada no CadÚnico, no entanto, a renda nas demais bases de dados supera a renda do CadÚnico em mais de 28%.	3.062.088	30,9
Total	9.918.205	100 %

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria considerando a base de dados do CadÚnico disponibilizada à CGU pelo MC e as bases de dados da GFIP, da Maciça, do SIAPE, do Portal de Servidores e do SIEST.

A partir dos registros constantes da Tabela, identifica-se como mais crítica a situação das 3.062.088 famílias cuja renda *per capita* apurada a partir de informações constantes de outras bases de dados governamentais é superior, em mais de 28%, àquela calculada a partir das rendas declaradas no CadÚnico. Nessas situações, os cruzamentos de dados realizados indicaram a existência de divergências, para as mesmas pessoas, entre as rendas autodeclaradas no CadÚnico e as constantes de outras bases de dados.

Essa situação explicita falhas nos registros de renda do CadÚnico, com impacto direto no cálculo da renda familiar *per capita* e, conseqüentemente, podendo acarretar em pagamento indevido de benefícios sociais, caso suportados por essas informações, assim como impactar no desenvolvimento de programas sociais e de estudos com vistas à análise de alternativas para a superação da situação de vulnerabilidade econômica e social da referida população, além de fragilidades nos controles sob responsabilidade do Ministério.

⁵⁵ A exclusão de famílias do CadÚnico ocorre, dentre outros motivos, quando da não localização da família para atualização ou revalidação cadastral por período igual ou superior a quatro anos contados da inclusão ou da última alteração cadastral. Dessa forma, como metodologia, em razão da possibilidade da existência de cadastros atualizados, pela última vez, em 2018 (ou seja quatro anos para trás da data da base de dados do CadÚnico em análise), e considerando que o salário-mínimo passou de R\$ 954,00 em 2018 para R\$ 1.212,00 em 2022, configurando reajuste nominal de 27,04%, foram consideradas como divergentes as rendas, constantes nas bases de dados supracitadas, superiores em mais de 28% das rendas autodeclaradas no CadÚnico, no intuito de considerar os reajustes do salário-mínimo no período possível de atualização das informações de renda autodeclaradas no CadÚnico.

2.9. Indicativo de cadastros válidos em desacordo com as regras de validação do CadÚnico

Conforme consta no Manual do Sistema de Cadastro Único⁵⁶, e na Instrução Normativa nº 02/SENARC/MDS/2011, considera-se válido o cadastro familiar que atenda integralmente aos seguintes requisitos:

(...)

II- Responsável pela Unidade Familiar (RF) com idade igual ou superior a 16 anos;

III – registro de pelo menos um dos documentos de identificação previstos no Formulário Principal de Cadastramento para todos os componentes da família;

IV – Registro do número do CPF ou do Título de Eleitor para o RF, à exceção dos casos de cadastramento diferenciado definidos na Seção V do Capítulo II da Portaria nº 177, de 16 de junho de 2011⁵⁷, que poderão apresentar qualquer documento de identificação previsto no Formulário Principal de Cadastramento;

(...)

Nesse sentido, buscou-se verificar se os cadastros válidos no CadÚnico (situação “Cadastrado”) estão de acordo com as regras de validação supracitadas.

Por meio dos cruzamentos de dados realizados, verificou-se a existência de vinte registros de Responsável Familiar com idade menor que dezesseis anos na data da atualização do cadastro; 322 registros de pessoas no CadÚnico sem informação de qualquer documento de identificação previsto; e 99.956 registros de Responsáveis Familiares, à exceção de indígenas e quilombolas, sem informação de CPF e de Título de Eleitor, sendo que 79 destes Responsáveis Familiares estão com a situação “Cadastrado”.

Apesar de não ser significativa a quantidade de desconformidades identificadas, verificam-se fragilidades no Sistema, tais como ausência de controles de aplicação, que não permitam o cadastramento de pessoas e famílias em descumprimento com as regras de validação estabelecidas, assim como na sistemática relacionada à coleta de dados e ao cumprimento das regras de validação de cadastros existentes.

2.10 Exclusões automáticas no CadÚnico estão em desacordo com as regras e prazos previstos

Conforme consta no Manual do Sistema de Cadastro Único⁵⁸, o estado cadastral da pessoa é a marcação realizada pelo Sistema que indica como o cadastro da pessoa se encontra naquele exato momento na base do Cadastro Único e o estado cadastral de família é a marcação realizada pelo Sistema que indica como o cadastro da família se encontra naquele exato momento na base do Cadastro Único. Dentre outros, são possíveis os seguintes estados cadastrais de pessoa e de família, respectivamente:

“Em Cadastramento” (pessoa): pessoa que está sendo incluída no Cadastro Único e ainda não possui todos os dados obrigatórios preenchidos ou que pertence à família

⁵⁶ https://www.caixa.gov.br/Downloads/cidades-cadastramento-unico-manuais/Manual_Cadastro_Unico.pdf - Versão 7.42.0, de março/2022. Acesso em 24.11.2022.

⁵⁷ Revogada e substituída pela Portaria MC nº 810/2022.

⁵⁸ https://www.caixa.gov.br/Downloads/cidades-cadastramento-unico-manuais/Manual_Cadastro_Unico.pdf - Versão 7.42.0, de março/2022. Acesso em 24.11.2022.

no estado cadastral “Em Cadastramento”. A pessoa será excluída automaticamente pelo sistema após permanecer 30 dias neste estado cadastral e, após 180 dias, o cadastro será excluído fisicamente da base, ou seja, seus dados não poderão mais ser visualizados no sistema (ocorre a exclusão física do cadastro).

“Em Cadastramento” (família): família que está sendo incluída no Cadastro Único e não possui todos os dados obrigatórios preenchidos. Famílias nesse estado cadastral por mais de 30 dias serão excluídas automaticamente do sistema e, após 180 dias, o cadastro será excluído fisicamente da base, ou seja, seus dados não poderão ser visualizados no sistema após esse período. (grifo nosso)

Considerando a regra de exclusão dos registros, buscou-se avaliar se o Sistema realiza a exclusão automática (exclusão lógica) de pessoas e famílias com estado cadastral "Em Cadastramento" de maneira adequada e dentro dos prazos previstos.

Verificaram-se 1.033.785 registros de pessoa na situação “Em Cadastramento” ou que pertencem à família no estado “Em Cadastramento” que não foram excluídos automaticamente do CadÚnico, após permanecerem trinta dias nesse estado cadastral. Adicionalmente, verificou-se a existência de outros 518.764 registros de famílias na situação “Em Cadastramento” que não foram excluídos automaticamente do CadÚnico, após permanecerem trinta dias nessa situação.

Os cruzamentos de dados realizados indicaram que as exclusões automáticas no CadÚnico estão em desacordo com as regras e prazos definidos pelo Ministério.

2.11 Indicativo de remanejamento na composição familiar no CadÚnico

Com o objetivo de verificar as alterações nas composições familiares constantes do CadÚnico, foram selecionados, para essa análise, o período de outubro/2021 a outubro/2022, bem como as famílias e as pessoas na situação “Cadastrado”. A Tabela a seguir apresenta o resultado do levantamento realizado envolvendo alterações cadastrais no referido período.

Tabela 14 - Alterações na composição familiar de famílias e pessoas na situação “Cadastrado”, entre outubro/2021 e outubro/2022

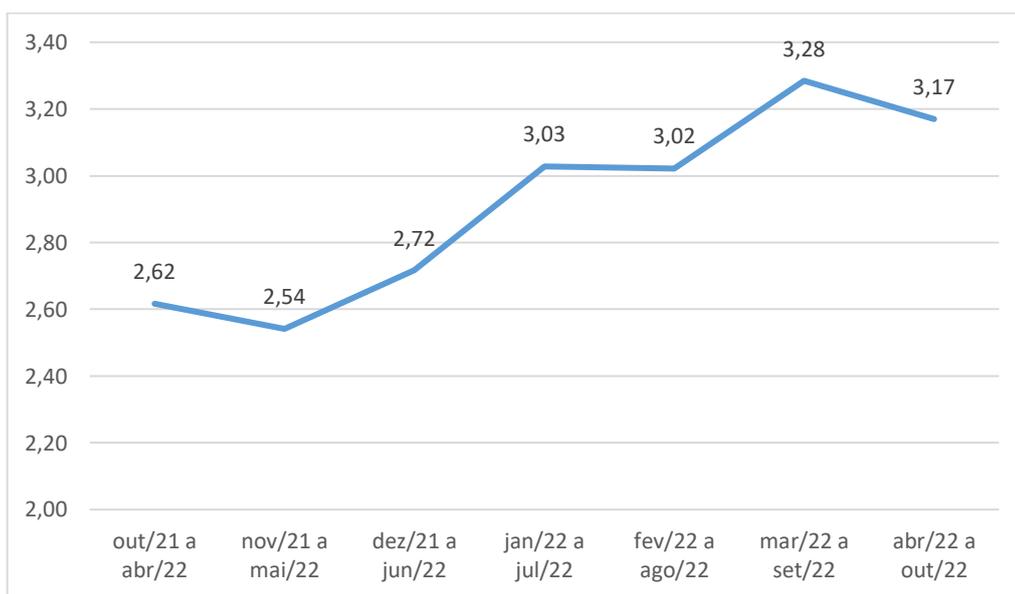
Descrição das alterações cadastrais das famílias constantes do CadÚnico entre outubro/2021 e outubro/2022	Quantidade de famílias	Percentual
Famílias que deixaram o CadÚnico e nenhum membro continuou no CadÚnico	92.910	0,3 %
Famílias que deixaram o CadÚnico, mas algum membro migrou para outra família	139.551	0,4 %
Famílias que continuaram no CadÚnico com a mesma formação	26.054.395	82,8 %
Famílias que continuaram no CadÚnico, mas algum membro saiu do CadÚnico	1.550.906	4,9 %
Famílias que continuaram no CadÚnico, mas algum membro migrou para outra família	1.788.472	5,7 %
Famílias que continuaram no CadÚnico e um novo membro entrou	1.344.536	4,3 %
Famílias que continuaram no CadÚnico, um novo membro entrou, mas outro membro saiu	351.708	1,1 %
Famílias que continuaram no CadÚnico, um novo membro entrou, mas outro membro migrou para outra família	127.515	0,4 %
Total	31.449.993	100,0

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria considerando as bases de dados do CadÚnico disponibilizadas à CGU pelo MC.

Com base nessas informações, verifica-se que a maior parte das famílias ativas⁵⁹ (82,8%), nos meses analisados, continuou no CadÚnico com a mesma composição familiar. Entretanto, verifica-se que, no mesmo período, 6,1% das famílias tiveram algum membro familiar migrando para outra família⁶⁰.

A fim de verificar a tendência de acréscimo ou decréscimo no percentual de migração entre famílias ativas ao longo do tempo, foram realizados comparativos, em períodos de seis meses, no intervalo de outubro/2021 a outubro/2022, cujo resultado é apresentado no Gráfico a seguir.

Gráfico 7 - Percentual de famílias ativas que tiveram algum membro familiar migrando entre famílias, por período de seis meses, no intervalo de outubro/2021 a outubro/2022



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria considerando as bases de dados do CadÚnico disponibilizadas à CGU pelo MC.

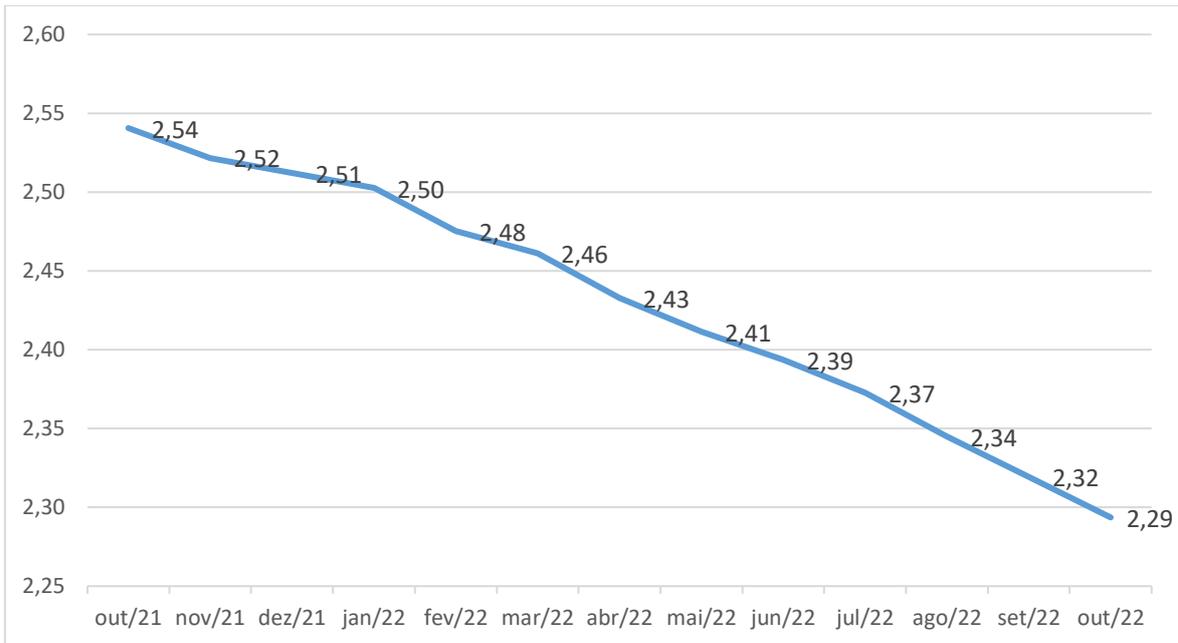
Por meio dos dados supracitados, verifica-se, em que pese uma relativa queda entre abril e outubro de 2022, tendência de crescimento no percentual de famílias ativas que estão sofrendo desmembramento no período analisado.

Adicionalmente, buscou-se verificar o tamanho médio das famílias ativas entre os meses de outubro/2021 e outubro/2022. O Gráfico a seguir apresenta o resultado por período.

⁵⁹ Situação cadastral “Cadastrado”.

⁶⁰ Famílias que deixaram o CadÚnico, mas algum membro migrou para outra família (0,4%) e famílias que continuaram no CadÚnico, mas algum membro migrou para outra família (5,7%).

Gráfico 8: Tamanho médio das famílias ativas do CadÚnico entre outubro/2021 e outubro/2022



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria considerando as bases de dados do CadÚnico disponibilizadas à CGU pelo MC.

Observou-se, portanto, no período analisado, que houve uma diminuição de mais de 10% no tamanho médio das famílias ativas cadastradas no CadÚnico, com tendência contínua de diminuição no período referenciado.

Ainda, verificou-se que a quantidade de famílias unipessoais ativas⁶¹, frente ao total de famílias ativas com mais de um membro familiar, variou, no período de outubro/2021 a outubro/2022, na forma demonstrada no Quadro e no Gráfico a seguir.

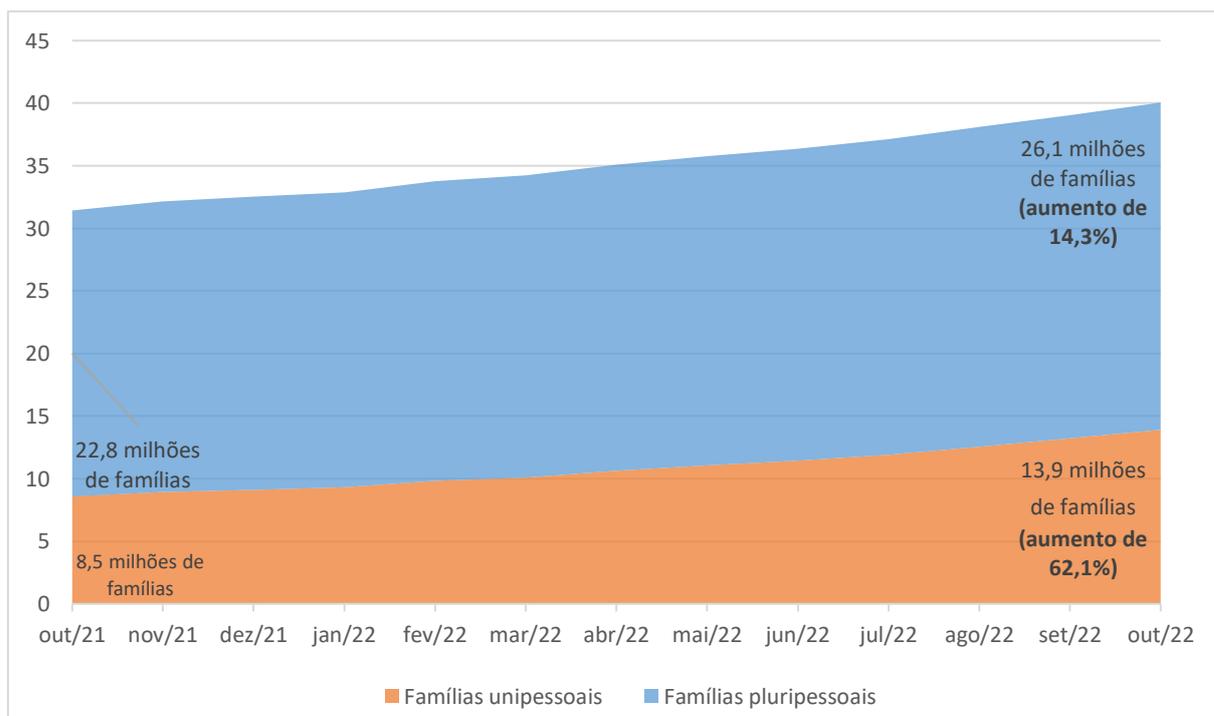
⁶¹ Família com uma única pessoa, na situação cadastral “Cadastrado”.

Quadro 1 - Quantidade de famílias ativas unipessoais e de famílias ativas com mais de um membro familiar, entre outubro/2021 e outubro/2022

Mês/Ano	Quantidade de famílias unipessoais	Percentual	Quantidade de famílias com mais de uma pessoa	Percentual
Outubro/2021	8.584.778	27,3 %	22.865.215	72,7 %
Novembro/2021	8.929.885	27,8 %	23.236.397	72,2 %
Dezembro/2021	9.123.026	28,0 %	23.429.869	72,0 %
Janeiro/2022	9.304.216	28,3 %	23.585.006	71,7 %
Fevereiro/2022	9.820.295	29,1 %	23.950.301	70,9 %
Março/2022	10.098.731	29,5 %	24.144.175	70,5 %
Abril/2022	10.633.058	30,3 %	24.452.794	69,7 %
Maio/2022	11.056.593	30,9 %	24.697.470	69,1 %
Junho/2022	11.437.231	31,5 %	24.924.735	68,5 %
Julho/2022	11.914.269	32,1 %	25.203.690	67,9 %
Agosto/2022	12.569.345	33,0 %	25.517.754	67,0 %
Setembro/2022	13.220.444	33,9 %	25.811.066	66,1 %
Outubro/2022	13.912.540	34,7 %	26.140.930	65,3 %

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria considerando as bases de dados do CadÚnico disponibilizadas à CGU pelo MC.

Gráfico 9: Quantidade de famílias ativas unipessoais e de famílias ativas com mais de um membro familiar, entre outubro/2021 e outubro/2022 (em milhões)



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria considerando as bases de dados do CadÚnico disponibilizadas à CGU pelo MC.

Verificou-se, nos meses analisados, que houve um aumento de 62,1% na quantidade de famílias unipessoais, enquanto famílias com mais de um membro familiar aumentaram 14,3%

no mesmo período. Acrescenta-se que, do total de famílias cadastradas no CadÚnico, o percentual de famílias unipessoais passou de 27,3% em outubro/2021 para 34,7% em outubro/2022, ou seja, com aumento na representatividade total.

Dessa forma, observou-se, para o período analisado, um aumento expressivo no número de famílias ativas unipessoais, frente às demais famílias constantes do CadÚnico, bem como uma tendência de redução do tamanho médio das famílias cadastradas e de crescimento na quantidade de famílias ativas que estão sofrendo desmembramento.

Cabe consignar que o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, por meio da Instrução Normativa Conjunta nº 2 SAGICAD/SENARC/SNAS/MDS, de 06.03.2023, definiu e divulgou procedimentos operacionais, cronograma e repercussões nos programas sociais relativos à ação de Qualificação do Cadastro Único de 2023, que engloba os processos de Averiguação Cadastral de Renda, Averiguação Cadastral Unipessoal e Revisão Cadastral, voltados para famílias e pessoas inscritas no Cadastro Único, fato que sinaliza a identificação, pelo Ministério, de necessidade de verificação dessas composições familiares específicas, considerando a peculiaridade dos resultados supracitados.

Os cruzamentos de dados realizados indicam a incidência de remanejamento de composições familiares no âmbito do CadÚnico, com destaque para a tendência crescente de desmembramento de famílias já cadastradas, a tendência de redução do tamanho médio das famílias e o aumento do cadastro de novas famílias unipessoais frente às demais famílias, fato que implica repercussão direta no pagamento de benefícios que utilizam a base de dados do CadÚnico, bem como em impacto no desenvolvimento de programas sociais e em estudos sobre as famílias de baixa renda, e, eventualmente, impactando análises de alternativas para a superação da situação de vulnerabilidade econômica e social da população de baixa renda.

A partir dos cruzamentos de dados realizados, verificou-se, como consignado nos itens 2.1 a 2.11 do Relatório, a existência de inconsistências e de impropriedades cadastrais nos registros constantes do Cadastro Único, registros esses que suportam os cadastros específicos de outros programas sociais e, em consequência, o pagamento de diversos benefícios, bem como impactam o desenvolvimento de programas sociais e de estudos que envolvam a caracterização de famílias de baixa renda, com vistas à análise de alternativas para a superação da situação de vulnerabilidade econômica e social da referida população.

3. Oportunidades de melhorias em relação aos mecanismos de controle instituídos pelo Ministério da Cidadania para garantir a consistência dos dados cadastrais, quando da inserção dessas informações no Sistema e no Aplicativo do CadÚnico.

Buscou-se verificar a existência de mecanismos de controle instituídos pelo Ministério da Cidadania em relação aos procedimentos de cadastramento de pessoas e famílias no CadÚnico, que não aqueles diretamente vinculados aos processos de Averiguação Cadastral, realizados posteriormente à inserção dos dados no Sistema.

Cabe consignar que, de acordo com o Manual do Sistema de Cadastro Único⁶², os entrevistadores são profissionais da equipe da gestão municipal do CadÚnico que fazem a coleta dos dados das famílias para cadastramento ou atualização cadastral, nos domicílios ou nos postos de atendimento da prefeitura. Além desse papel, ainda existe o perfil de usuário, entendido como o servidor municipal que digita no sistema os dados das famílias, coletados pelo entrevistador. A coleta de dados pode ser realizada, conforme prevê a Portaria MC nº 810/2022, preferencialmente, no sistema de entrada e manutenção de dados do CadÚnico, operado pelas gestões municipais e pelo Distrito Federal, ou por meio do preenchimento dos formulários do Cadastro Único em papel, devendo, nesse caso, serem impressos e acostadas as assinaturas do entrevistado, do entrevistador e do responsável pelo cadastramento. Assim, o servidor do município pode ser somente entrevistador, somente usuário ou desempenhar as duas funções simultaneamente, caso realize a coleta dos dados da família diretamente pelo sistema.

Verifica-se que, além da fragilidade inerente ao processo de cadastramento de pessoas e famílias no CadÚnico, em especial considerando a premissa de que as informações coletadas são autodeclaratórias, ainda existe a possibilidade de falhas na atuação dos servidores municipais, quando do preenchimento das informações fornecidas pelo Responsável pela Unidade Familiar nos formulários e/ou no Sistema do CadÚnico, atribuições que em alguns casos podem ser realizadas por servidores distintos (coleta dos dados e inserção dos dados no Sistema).

No exercício de 2022, conforme dados apresentados pelo gestor federal, 40% das entrevistas foram realizadas diretamente no Sistema do CadÚnico e 60% ainda em formulário de papel, realidade que envolve a estruturação de ações de incentivo aos atores da rede de cadastradores na utilização do aplicativo, a ampliação da disponibilidade nos municípios de acesso à *Internet* e da infraestrutura de telecomunicações necessária à operacionalização do CadÚnico, com o objetivo de permitir o registro e a atualização das informações de forma *online* das famílias de baixa renda.

Nesse contexto, foi solicitado ao Ministério da Cidadania informar se existem orientações ou acompanhamento da existência de instâncias revisoras, no âmbito municipal, dos dados inseridos no CadÚnico, com o intuito de validação ou revisão.

Em resposta⁶³, o gestor informou que, considerando ser a diretriz do Cadastro Único a autodeclaração dos dados, o único mecanismo de verificação da regularidade dos dados inseridos pelos municípios, a partir das entrevistas com as famílias, é o processo de Averiguação Cadastral, com a realização de checagens *a posteriori* dos dados do Cadastro Único com outros registros administrativos.

Dessa forma, verifica-se que não existe orientação pelo gestor federal referente à criação de instância de revisão/qualificação dos dados inseridos no Sistema CadÚnico pelos servidores municipais, mesmo que de forma amostral, demonstrando inexistência de medidas que

⁶²https://www.caixa.gov.br/Downloads/cidades-cadastramento-unico-manuais/Manual_Cadastro_Unico.pdf - Versão 7.42.0, de março/2022. Acesso em 14.09.2022.

⁶³ Nota Técnica nº 31/2022 – DECAU/SECAD/SE/MC, de 08.08.2022.

poderiam reduzir o risco de erros ou de ações inadequadas no momento da inclusão dos dados no Sistema.

Adicionalmente, buscou-se verificar a existência de mecanismos de controle informatizados no âmbito do Sistema do CadÚnico (controles de aplicação), tais como alertas e não salvamento de informações, quando do cadastramento incorreto de dados já parametrizados. O Ministério da Cidadania informou⁶⁴ que os controles de alerta do Aplicativo do Cadastro Único começam a partir do acesso realizado, sendo disponibilizados três tipos de controle: i) Acesso livre - não requer autenticação do cidadão, exibindo o menu principal do Aplicativo e dando acesso às funcionalidades de consulta por CPF, de consulta dos postos de atendimento, ajuda rápida e mais informações.; ii) Identificação Positiva - caso o usuário tente acessar as funcionalidades de consulta simples ou de comprovante de cadastramento, sendo obrigatória sua autenticação por meio da identificação positiva; e iii) Autenticação *gov.br* – quando o usuário tenta acessar as funcionalidades de pré-cadastro, atualização por confirmação ou meus benefícios (extrato de benefícios), o Aplicativo automaticamente o direcionará para a tela de *login* do *gov.br*, podendo, então, visualizar todas as funcionalidades do Aplicativo.

Acrescentou, ainda, que durante a realização do pré-cadastro, realizado via Aplicativo, são aplicadas, por exemplo, as seguintes regras: unicidade do cidadão; verificação de titularidade e situação do CPF e que, ao longo do preenchimento dos dados pelo cidadão, mensagens de alerta e impeditivas quanto a divergências relacionadas ao CPF e à multiplicidade cadastral são exibidas dando orientações de como proceder em cada um dos casos que se apresente.

Destaca-se que, apesar de o gestor ter informado a existência de mensagens de alerta e impeditivas quanto a divergências relacionadas ao CPF e à multiplicidade cadastral, verificaram-se nos cruzamentos de dados realizados, conforme apresentado no item 2.1 do Relatório, inconsistências nos CPF cadastrados no CadÚnico, com destaque para os casos de CPF não constantes da base de dados da RFB e o mesmo CPF associado a mais de uma pessoa, assim como verificaram-se indicativos de existência de uma mesma pessoa em mais de uma composição familiar ativa, conforme apresentado no item 2.7 do Relatório, fatos que demonstram falhas na sistemática existente e oportunidades de melhorias no processo.

Nesse sentido, acrescenta-se que outras travas e alertas de erros e inconsistências nos registros a serem inseridos no CadÚnico, no momento da inclusão dos dados (e não somente em momento posterior, quando do processo de Averiguação Cadastral), poderiam ser geradas pelo Sistema e pelo Aplicativo, tais como: inconsistências relacionadas ao Título de Eleitor (documento associado a mais de uma pessoa); inconsistências relacionadas à data de nascimento (divergências quando comparada com outras bases de dados ou quando comparada entre os membros de uma mesma família); indicativo de óbito em outras bases de dados, a exemplo do SIRC/SISOBI; indicativo da divergência de renda, quando comparada a informação autodeclarada com a constante em outras bases de dados; e inobservância das regras de validação de pessoas e famílias no CadÚnico⁶⁵.

⁶⁴ Nota Técnica nº 31/2022 – DECAU/SECAD/SE/MC, de 08.08.2022.

⁶⁵ De acordo com o resultado dos cruzamentos de dados realizados, apresentado no item 2 deste Relatório de Auditoria.

Dessa forma, verifica-se ser relevante que o Ministério aprimore e avalie a oportunidade de identificar outros mecanismos de controle de aplicação, relacionados a mensagens de alerta e ao impedimento do cadastramento de informações imprecisas, especialmente aquelas já parametrizadas em outras bases de dados, no momento da inserção de dados cadastrais no Aplicativo e no Sistema do CadÚnico, realizada pelo cidadão ou pelos servidores municipais, respectivamente, que não se restrinjam ao processo de Averiguação Cadastral, realizado em momento posterior à inclusão de dados das pessoas e famílias no Sistema, considerando que a validação a *posteriori*, em alguns casos, pode acarretar a manutenção de registros inválidos no CadÚnico e, eventualmente, possibilitar, mesmo que durante algum tempo, o pagamento indevido de benefícios que utilizam as informações constantes do CadÚnico, inclusive considerando a existência de regras que contemplam lapsos temporais significativos para a efetiva exclusão de registros do CadÚnico e que alguns programas, caso do Auxílio Brasil, possuem regras de permanência, acarretando a manutenção de beneficiários durante períodos de tempo, mesmo quando não cumpridas condicionalidades de renda, por exemplo.

4. Oportunidades de melhorias nos processos de Averiguação e de Revisão Cadastral.

No intuito de aprimorar a qualidade dos dados do Cadastro Único, são realizadas verificações periódicas nas informações registradas na base cadastral do sistema, a fim de identificar possíveis inconsistências ou desatualizações e, assim, acionar os municípios para instar o cidadão a promover a regularização ou a atualização cadastral. Destaca-se que a qualificação dos dados do Cadastro Único reflete diretamente no foco de diversos programas sociais direcionados às famílias de baixa renda, bem como repercute no pagamento de benefícios e na efetividade dessas políticas públicas. As ações de qualificação envolvem, basicamente, os processos de Averiguação Cadastral e de Revisão Cadastral.

O processo de Averiguação Cadastral consiste na comparação das informações registradas no CadÚnico com outras bases de dados e registros administrativos, com o objetivo de identificar indícios de inconsistência, especialmente em relação à renda declarada. Por outro lado, o processo de Revisão Cadastral convoca as famílias que estão com seus dados desatualizados no Cadastro Único há mais de 24 meses para promover a atualização cadastral. Dessa maneira, verifica-se que os processos de Averiguação e de Revisão Cadastral têm o objetivo de promover a atualização e a consistência dos dados cadastrais. Esses dois processos são realizados desde 2005, com periodicidade anual. No entanto, nos anos de 2020 e 2021 foram suspensos devido ao contexto da pandemia de Covid-19, gerando, assim, um estoque de famílias para a atualização cadastral.

Dessa forma, para a retomada dos processos de Averiguação e de Revisão Cadastral em 2022, foram estabelecidos, pelo Ministério da Cidadania, públicos prioritários, por meio da Portaria nº 747, de 10.02.2022, que define:

Art. 2º Constituem o público-alvo dos procedimentos transitórios de Averiguação Cadastral no ano de 2022 as famílias com pessoas com indícios de inconsistência cadastral, na forma do § 3º do art. 2º da Portaria nº 94, de 2013, que apresentem, no recálculo da renda familiar per capita realizados a partir de dados de registros administrativos do Governo Federal distintos do Cadastro Único:

I - renda familiar per capita superior a meio salário-mínimo, independentemente de seu registro no Cadastro Único estar ou não atualizado; e

II - renda familiar per capita superior à linha de pobreza fixada pela Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, e até meio salário-mínimo, e

a) com seis meses consecutivos de ocorrência de divergência de renda no registro administrativo utilizado para o batimento; e

b) cadastro atualizado.

§ 1º Serão submetidos aos procedimentos de Averiguação Cadastral os registros do público-alvo indicado no caput que apresentarem divergência de renda, quando confrontados com as bases do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), sem prejuízo da inclusão de outras fontes de dados de renda.

(...)

Art. 4º As famílias com registros cadastrais que estiverem desatualizados serão convocadas para o processo de Revisão Cadastral, conforme o seguinte cronograma:

I - Em 2022, se o ano de última atualização for 2016 ou 2017;

II - Em 2023, se o ano de última atualização for 2018 ou 2019; e

III - Em 2024, se o ano de última atualização for 2020, 2021 ou 2022.

Parágrafo Único. O cronograma fixado no caput poderá ser reavaliado a cada final de ano, considerando a retomada do movimento de inclusão e atualização cadastral nos municípios.

Segundo informado pelo Ministério da Cidadania⁶⁶, as delimitações e os escalonamentos supracitados foram necessários visando a organização das ações de atualização cadastral no âmbito dos municípios, em especial, diante de grande demanda represada por atendimento durante a suspensão das ações de qualificação em 2020 e 2021, além da potencial inclusão de novas famílias no CadÚnico, considerando os impactos socioeconômicos do período de pandemia.

Acrescenta-se, ainda, que a identificação do público-alvo das famílias no âmbito dos processos de Averiguação e de Revisão Cadastral, conforme as diretrizes definidas na Portaria nº 747/2022, é realizada pela Dataprev, por meio de ações definidas no âmbito do Contrato nº 32/2021, e suas orientações foram estabelecidas na Instrução Normativa (IN) Conjunta nº 1/SECAD/SE/SEDS/SENARC/MC/2022, alterada pela IN Conjunta nº 3/SECAD/SE/SEDS/SENARC/MC/2022 e pela IN Conjunta SECAD/SE – SENARC/SEDS nº 4/2022.

Diante dessas informações, as análises realizadas demonstraram a existência de adequada normatização e definição de critérios pelo Ministério da Cidadania para realização dos processos de Averiguação Cadastral e de Revisão Cadastral em 2022, considerando que, por meio de atos normativos formalmente instituídos (Portaria nº 747/2022 e Instruções Normativas nº 1/2022, nº 3/2022 e nº 4/2022) foram estabelecidos os grupos de atuação, o público-alvo, a renda familiar e o cronograma de atuação de cada um dos processos.

Adicionalmente, entende-se como adequada a definição do público-alvo do processo de Averiguação Cadastral, tendo em vista o enfoque nas famílias com as maiores rendas constantes do CadÚnico (famílias de baixa renda e famílias com renda mensal *per capita* acima

⁶⁶ Nota Técnica nº 31/2022 DECAU/SECAD/SE/MC, de 08.08.2022.

de meio salário-mínimo, ou seja, famílias identificadas com renda acima da linha de pobreza)⁶⁷, assim como nas famílias com indícios de inconsistência cadastral em relação à renda familiar *per capita*, quando confrontados os dados autodeclarados com as bases do CNIS, o que, no entanto, pode ser aprimorado em revisões futuras, com a incorporação de outras informações de renda eventualmente disponíveis em outras bases de dados públicas.

Em relação à definição do público-alvo do processo de Revisão Cadastral, observa-se a previsão de convocação, em 2022, das famílias cuja última atualização cadastral tenha ocorrido nos anos de 2016 e 2017 (casos mais desatualizados), ou seja, prevê a convocação, para atualização cadastral, das famílias com registros desatualizados há cerca de seis e cinco anos, respectivamente, e não com registros desatualizados há dois anos, como normativamente previsto⁶⁸. Tal lapso temporal, conforme informado pelo gestor, decorre do período de pandemia, em que ficaram suspensos os processos de Averiguação e de Revisão Cadastral em 2020 e 2021; no entanto, inclui atualização de cadastros que mesmo à época da pandemia já estariam desatualizados, caso daqueles com última atualização em 2016. Ainda, conforme o cronograma proposto no art. 4º da Portaria nº 747/2022, transcrito acima, o prazo de 24 meses somente voltaria a ser cumprido no ano de 2025, impactando, dessa forma, a sistemática de atualização dos dados cadastrais das famílias, inclusive em relação à renda, com eventual repercussão no pagamento de benefícios que utilizam as informações do CadÚnico.

Quanto aos procedimentos e à governança dos processos de Averiguação e de Revisão Cadastral, o Ministério da Cidadania informou⁶⁹ que, inicialmente, a SECAD e a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) definem, conjuntamente, as regras e a metodologia para geração do público-alvo⁷⁰. Na sequência, a Dataprev gera a base de dados do público-alvo dos processos de Averiguação e de Revisão Cadastral⁷¹, conforme as diretrizes do Ministério, assim como bases de dados derivadas, utilizadas para outras finalidades que não os referidos processos de qualificação cadastral. Essas bases de dados são disponibilizadas à SENARC, sendo utilizadas para as ações específicas do PAB, e à SECAD, para disponibilização

⁶⁷ Classificação das famílias por faixa de renda, de acordo com o inciso II, do § 1º, do art. 4º da Lei nº 14.284, de 29.12.2021, e com a Instrução Normativa Conjunta nº 1/SECAD/SE/SEDS/SENARC/MC/2022 : i) famílias em situação de extrema pobreza – cuja renda familiar mensal *per capita* é de até R\$ 105,00; ii) famílias em situação de pobreza – cuja renda familiar mensal *per capita* encontra-se entre R\$ 105,01 e R\$ 210,00; iii) família de baixa renda – cuja renda familiar mensal *per capita* é de até meio salário-mínimo (de R\$ 210,01 até R\$ 610,00); e iv) famílias com renda familiar mensal *per capita* acima de meio salário mínimo (acima de R\$ 610,00).

⁶⁸ Conforme o item 8.4 do Manual do CadÚnico, os cadastros deverão ser atualizados toda vez que houver modificação na situação socioeconômica da família, ou pelo menos a cada 24 meses - https://www.caixa.gov.br/Downloads/cidades-cadastramento-unico-manuais/Manual_Cadastro_Unico.pdf - Versão 7.42.0, de março de 2022. Acesso em 28.09.2022.

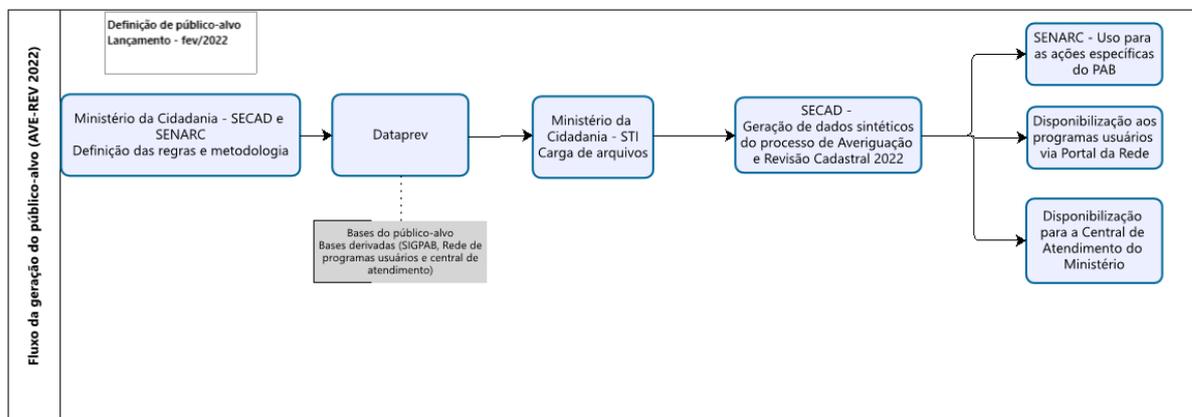
⁶⁹ Nota Técnica nº 31/2022 DECAU/SECAD/SE/MC, de 08.08.2022.

⁷⁰ Em 2022 foi publicada a Instrução Normativa Conjunta nº 1/SECAD/SE/SEDS/SENARC/MC/2022, alterada pela Instrução Normativa Conjunta nº 3/SECAD/SE/SEDS/SENARC/MC/2022 e pela Instrução Normativa Conjunta SECAD/SE – SENARC/SEDS nº 4/2022.

⁷¹ Especificamente em relação ao processo de Revisão Cadastral de 2022, a Dataprev gerou a lista de famílias público-alvo dos processos, conforme as diretrizes do Ministério da Cidadania, selecionando apenas os cadastros em que a última atualização cadastral ocorreu em 2016 e 2017, devido ao escalonamento definido na Portaria nº 747/2022.

aos municípios, via Sistema de Gestão do Programa Auxílio Brasil (SIGPAB), aos programas usuários, via Portal da Rede, e à central de atendimento do Ministério da Cidadania. O fluxo de geração do público-alvo dos processos de Averiguação e de Revisão Cadastral de 2022 encontra-se detalhado na Figura a seguir.

Figura 2 – Fluxo da geração do público-alvo dos processos de Averiguação e de Revisão Cadastral de 2022

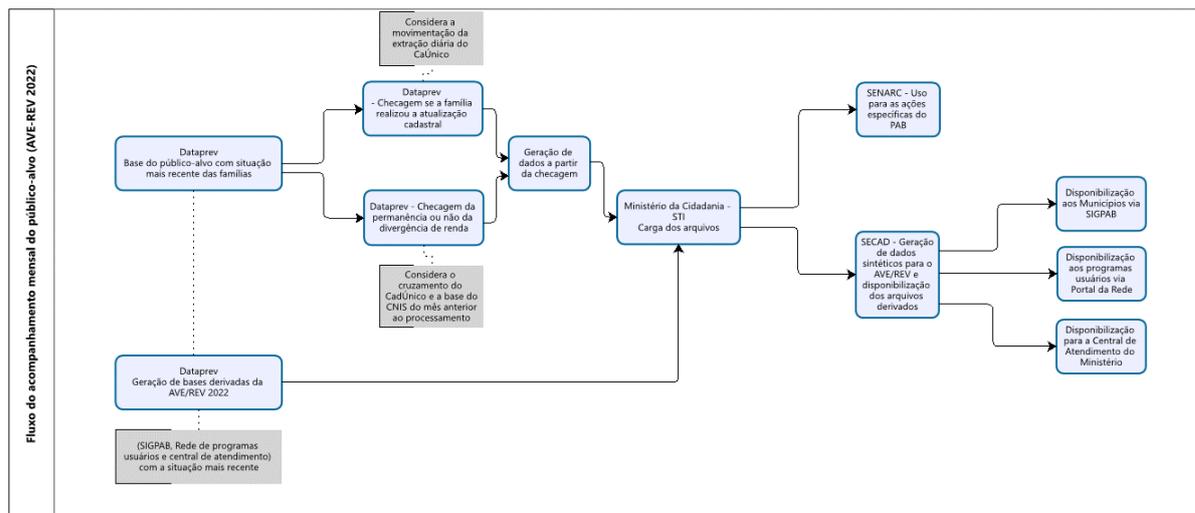


Powered by
bizagi
Modeler

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria com base nas informações da Nota Técnica nº 31/2022 DECAU/SECAD/SE/MC, de 08.08.2022.

Ainda de acordo com a SECAD, mensalmente, no âmbito do Contrato nº 32/2021, a Dataprev verifica a situação das famílias e das pessoas, público-alvo dos processos de Averiguação e de Revisão Cadastral, com o objetivo de identificar se a família permanece cadastrada, e se não houve atualização cadastral ou se a divergência de renda deixou de existir. O fluxo do acompanhamento mensal do público-alvo dos processos de Averiguação e de Revisão Cadastral de 2022 encontra-se detalhado a seguir.

Figura 3 - Fluxo do acompanhamento mensal do público-alvo dos processos de Averiguação e de Revisão Cadastral de 2022⁷²



Powered by
bizagi
Modelar

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria com base nas informações da Nota Técnica nº 31/2022 DECAU/SECAD/SE/MC, de 08.08.2022.

No que tange especificamente às atribuições dos municípios, o Ministério da Cidadania informou⁷³ que esses entes devem atuar conforme as orientações divulgadas na Instrução Normativa publicada quando do lançamento do processo. Em linhas gerais, as gestões municipais precisam acessar as listas das famílias incluídas nos processos de Averiguação e de Revisão Cadastral, disponibilizadas pelo Ministério por meio do SIGPAB, e realizar o chamamento dessas famílias para promover a atualização cadastral, bem como realizar ações de gestão dos benefícios dos programas incluídos nos referidos processos, quando for o caso. Acrescenta-se que, mensalmente, são geradas no SIGPAB informações sintéticas da quantidade de cadastros regularizados ou não por município. Acrescentou, ainda, que os procedimentos operacionais a serem adotados pelos municípios em relação aos processos de Averiguação e de Revisão Cadastral de 2022 estão previstos na IN Conjunta nº 1/SECAD/SE/SEDS/SENARC/MC/2022, alterada pela IN Conjunta nº 3/SECAD/SE/SEDS/SENARC/MC/2022 e pela IN Conjunta SECAD/SE – SENARC/SEDS nº 4/2022. As formas de regularização dos cadastros incluídos no processo de Averiguação Cadastral são a atualização cadastral, com a consequente descontinuidade da inconsistência, a exclusão da pessoa/família ou a transferência da pessoa para outra família. Já para o processo de Revisão Cadastral, as famílias devem atualizar seu cadastro para que a situação fique regularizada.

Diante das informações apresentadas pelo Ministério da Cidadania, entende-se que a governança da execução dos processos de Averiguação e de Revisão Cadastral se encontra adequadamente normatizada e planejada. Entretanto, verifica-se oportunidade de melhoria em relação à etapa de monitoramento, pelo Ministério, quanto à efetiva adoção de

⁷² Em relação ao Acompanhamento mensal, os prazos variam conforme calendários operacionais do CadÚnico e do PAB.

⁷³ Nota Técnica nº 31/2022 DECAU/SECAD/SE/MC, de 08.08.2022.

providências pelos municípios para resolução da situação apurada, após o recebimento da listagem das famílias identificadas nos processos de Averiguação e de Revisão Cadastral, para além de nova checagem mensal da situação dessas famílias e de geração de bases derivadas com a situação mais recente.

Nesse sentido, poderiam ser estabelecidos indicadores e metas para monitorar a resolução, na esfera municipal, das situações apontadas nos processos de Averiguação e de Revisão Cadastral, podendo, inclusive, ser esses indicadores e metas atrelados à transferência de valores financeiros aos entes federados, a título do Índice de Gestão Descentralizada dos Municípios e Distrito Federal (IGD-M)⁷⁴, na busca de maior efetividade nas providências adotadas pela gestão municipal. Destaca-se que a resolução das situações apontadas nos processos de Averiguação e de Revisão Cadastral guardam impacto direto com a qualidade dos dados do CadÚnico e, conseqüentemente, com a regularidade do pagamento de diversos benefícios que utilizam as suas informações.

Ainda, foi solicitado ao Ministério da Cidadania, em junho/2022, que informasse as bases de dados utilizadas no exercício de 2022 para realização do processo de Averiguação Cadastral, as bases de dados que doravante se pretende utilizar, com o respectivo cronograma de implementação, e as eventuais dificuldades para obtenção de acesso a outros dados. Em resposta, o Ministério informou⁷⁵ que foram utilizadas as seguintes bases de dados para seleção do público-alvo do processo de Averiguação Cadastral em 2022:

- a) Cadastro Único – bases mensais de julho a dezembro/2021, englobando cadastros atualizados e desatualizados;
- b) Cadastro Nacional de Informações Sociais – bases mensais de referência dos meses de junho a novembro/2021 (bases analíticas de agosto/2021 a janeiro/2022), que contêm dados: de benefícios previdenciários e assistenciais gerenciados pelo INSS; de vínculos de emprego e remunerações identificados por meio da GFIP; do e-Social; da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) - selecionada apenas a categoria “Servidor regido pelo Regime Jurídico Único (federal, estadual e municipal) e militar, vinculado a Regime Próprio de Previdência”, sendo este de periodicidade anual, referente a 2020; e da Folha de Pagamento do Seguro-Desemprego e do Seguro Defeso do Pescador Artesanal;
- c) Folha de pagamentos dos servidores público civis do Poder Executivo Federal (SIAPE);
- d) Folha de pagamentos dos servidores público civis do Poder Judiciário - Conselho Nacional de Justiça (CNJ); e
- e) Folha de pagamentos dos militares das Forças Armadas.

Informou, ainda, que o planejamento da SECAD é finalizar os processos de Averiguação e de Revisão Cadastral de 2022 e avaliar seus resultados em conjunto com a retomada das ações

⁷⁴ Indicador que mede os resultados da gestão do Programa Auxílio Brasil e do Cadastro Único, obtidos em um mês, e compõe a base de cálculo de recursos a serem transferidos aos entes. O cálculo do IGD é composto pelos seguintes fatores: i) taxa de atualização cadastral e taxas de acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação; ii) adesão ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS); iii) prestação de contas; e iv) parecer das contas do uso dos recursos. O índice pode melhorar com a atualização dos dados da gestão no SIGPAB e com o acompanhamento das famílias em fase de suspensão em decorrência da repercussão de condicionalidades. Informações disponíveis em <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/igd#oquee>. Acesso em 04.10.2022.

⁷⁵ Nota Técnica nº 31/2022 DECAU/SECAD/SE/MC, de 08.08.2022.

de inclusão e de atualização cadastral no Cadastro Único ao longo do ano, assim como em relação à implantação do Programa de Modernização do Cadastro Único, com a sua integração com o CNIS, e, a partir desse panorama, avaliar o desenho e a manutenção desses processos para os próximos anos. Destacou, também, que, mesmo considerando a integração do CadÚnico com o CNIS, permanece o desafio de não existir uma base integrada, no Governo Federal, de folhas de pagamentos de servidores públicos municipais e estaduais para ações de qualificação em políticas públicas.

Assim, depreende-se que os processos de Averiguação Cadastral e de Revisão Cadastral serão reavaliados após a finalização dos procedimentos em realização relativos ao ano de 2022, inclusive à luz do resultado da integração entre o CadÚnico e o CNIS, não sendo apresentado, portanto, cronograma para que o processo de Averiguação Cadastral considere outras bases de dados.

Verifica-se, ainda, que para a realização do processo de Averiguação Cadastral, os dados constantes do CadÚnico, especialmente os relativos à renda, são cruzados com os dados do CNIS, do SIAPE, do CNJ e da Folha de pagamentos dos militares das Forças Armadas, não sendo consideradas, portanto, informações dos servidores públicos municipais e estaduais, tampouco de empregados públicos, vinculados a empresas estatais. Conforme tratado no item 9 deste Relatório, destaca-se a relevância de que novas bases de dados sejam utilizadas na busca do aprimoramento da qualidade dos dados do CadÚnico, inclusive, com o intuito de evitar que as inconsistências relacionadas no item 2 deste Relatório continuem ocorrendo.

Quanto aos resultados já alcançados com os processos de Averiguação e de Revisão Cadastral do exercício de 2022, o Ministério da Cidadania informou⁷⁶ que as famílias têm até julho/2023 para a atualização cadastral, sendo que, após este período, o Ministério poderá realizar a exclusão lógica dos cadastros pendentes de regularização.

Adicionalmente, no intuito de verificar se os processos de Averiguação Cadastral e de Revisão Cadastral estão sendo executados de forma tempestiva e adequada, foi solicitada ao Ministério da Cidadania a relação das pessoas/famílias identificadas nos referidos processos realizados nos exercícios de 2017, 2019 e 2022⁷⁷.

Como resultado da análise realizada a partir das informações disponibilizadas⁷⁸, verificou-se que os processos de Averiguação e de Revisão Cadastral, para os exercícios referenciados, contemplaram o quantitativo de famílias apresentado no Quadro a seguir.

⁷⁶ Nota Técnica nº 31/2022 DECAU/SECAD/SE/MC, de 08.08.2022.

⁷⁷ Foram solicitados para análise os resultados dos processos de Averiguação e de Revisão Cadastral dos exercícios referenciados, considerando o seguinte escopo: i) exercício de 2017: a soma dos prazos para resolução das situações apuradas nos processos de Averiguação e de Revisão Cadastral pode chegar a até 48 meses. Dessa forma, no pior cenário, todas as famílias que foram incluídas nos referidos processos em 2017 já deveriam ter suas situações cadastrais regularizadas/atualizadas ao final de 2021; ii) exercício de 2019: último exercício em que os processos de Averiguação e de Revisão Cadastral foram realizados de forma completa, considerando que nos exercícios de 2020 e de 2021 os referidos processos foram suspensos em decorrência da pandemia de Covid-19; e iii) exercício de 2022: exercício em que os processos de Averiguação e de Revisão Cadastral se encontram em curso.

⁷⁸ Nota Técnica nº 31/2022 – DECAU/SECAD/SE/MC, de 08.08.2022.

Quadro 2 - Quantidade de famílias inseridas nos processos de Averiguação e de Revisão Cadastral, por exercício analisado

Quantidade de famílias	2017		2019		2022	
Total de famílias cadastradas	26.589.866	100%	27.313.209	100%	32.889.601	100%
Total de famílias inseridas no processo de Averiguação Cadastral no exercício	7.133.085	26,8%	5.264.224	19,3%	6.625.893	20,1%
Total de famílias inseridas no processo de Revisão Cadastral do exercício	7.163.875	26,9%	3.220.240	11,8%	2.164.723	6,6%

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria considerando informações disponibilizadas à CGU pelo MC por meio da Nota Técnica nº 31/2022 – DECAU/SECAD/SE/ME, de 08.08.202. As informações sobre a quantidade total de famílias cadastradas foram retiradas do Painel CECAD (<https://cecad.cidadania.gov.br/painel03.php>). Consulta realizada em 12.01.2023. Dados atualizados até novembro/2022. Os dados se referem aos meses de janeiro/2017, janeiro/de 2019 e janeiro/2022.

Com base nessa informação, verificou-se uma tendência de decréscimo nas famílias inseridas nos processos de Averiguação e de Revisão Cadastral ao longo dos exercícios analisados, frente ao total de famílias cadastradas, especialmente em relação à Revisão Cadastral, que passou de 26,9% das famílias cadastradas em 2017 para 6,6% das famílias cadastradas em 2022.

Adicionalmente, verificou-se que as famílias contempladas nos processos de Averiguação e de Revisão Cadastral citados anteriormente encontravam-se, em outubro/2022, com as situações cadastrais detalhadas nas Tabelas a seguir.

Tabela 15 - Quantidade de famílias inseridas no processo de Averiguação Cadastral, por exercício analisado e considerando a situação cadastral em outubro/2022

Situação cadastral da família em outubro/2022	2017		2019		2022	
		Percentual		Percentual		Percentual
Não consta informação	0	0 %	0	0 %	2	0 %
Sem registro civil	15	0 %	3	0 %	8	0 %
Cadastrado	3.083.491	43,2 %	2.250.301	42,7 %	6.570.059	99,2 %
Excluído	4.049.579	56,8 %	3.013.920	57,3 %	55.824	0,8 %
Total	7.133.085	100 %	5.264.224	100 %	6.625.893	100 %

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria considerando as bases de dados do CadÚnico disponibilizadas à CGU pelo MC

Tabela 16 - Quantidade de famílias inseridas no processo de Revisão Cadastral, por exercício analisado e considerando a situação cadastral em outubro/2022

Situação cadastral da família em outubro/2022	2017	Percentual	2019	Percentual	2022	Percentual
Sem registro civil	20	0 %	5	0 %	8	0 %
Cadastrado	2.340.350	32,7 %	1.812.648	56,3 %	2.128.256	98,3 %
Excluído	4.823.505	63,3 %	1.407.587	43,7 %	36.459	1,7 %
Total	7.163.875	100 %	3.220.240	100 %	2.164.723	100 %

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria considerando as bases de dados do CadÚnico disponibilizadas à CGU.

Com base nessas informações, verificou-se que 56,8% das famílias inseridas no processo de Averiguação Cadastral em 2017 foram excluídas do CadÚnico, 43,2% encontravam-se cadastradas, em outubro/2022, e quinze famílias ainda permaneciam com situação cadastral “Sem registro civil”. Para 2019, verificou-se que 57,3% das famílias inseridas no processo de Averiguação Cadastral foram excluídas do CadÚnico, 42,7% encontravam-se cadastradas, em outubro/2022, e três famílias ainda permaneciam com situação cadastral “Sem registro civil”. Já para o exercício de 2022, verificou-se que 0,8% das famílias inseridas no processo de Averiguação Cadastral foram excluídas, 99,2% encontravam-se cadastradas, em outubro/2022, e oito famílias permaneciam com situação cadastral “Sem registro civil”, o que é coerente com o estágio em que se encontrava o processo de Averiguação Cadastral do exercício de 2022, ainda em curso, não sendo os resultados, portanto, conclusivos.

Verificou-se, para os exercícios de 2017 e 2019, que mais da metade das famílias contempladas no processo de Averiguação Cadastral se encontravam com a situação cadastral “Excluído” do CadÚnico em outubro/2022.

Ainda, verificou-se que do total de 7.133.085 famílias constantes do processo de Averiguação Cadastral em 2017, 4.049.579 (56,8%) encontravam-se com situação cadastral “Excluído” em outubro/2022, sendo que 3.890.645 famílias (54,5%) foram excluídas em decorrência do motivo “12 – Averiguação Cadastral”. Da mesma forma, do total de 5.264.224 famílias constantes do processo de Averiguação Cadastral em 2019, 3.013.920 (57,3%) encontravam-se com situação cadastral “Excluído” em outubro/2022, sendo que 2.753.104 famílias (52,3%) foram excluídas em decorrência do motivo “12 - Averiguação Cadastral”. Tal fato demonstra que mais da metade das famílias que constaram dos processos de Averiguação Cadastral de 2017 e 2019 foram excluídas do CadÚnico em decorrência do referido processo, o que sinaliza a sua importância e que as situações identificadas em decorrência das validações de informações mediante cruzamento de dados proporcionam a qualificação dos cadastros constantes do Sistema, indicando, também, que a incorporação dessas informações no momento de inclusão das pessoas/famílias no CadÚnico pode representar melhoria significativa na qualidade das informações que compõem o CadÚnico.

No que se refere especificamente às 3.083.491 famílias (43,2%) que foram inseridas no processo de Averiguação Cadastral de 2017 e que se encontravam, em outubro/2022, em situação “Cadastrado”, identificaram-se 421 famílias que tiveram sua última atualização cadastral realizada antes do exercício de 2017, ou seja, não realizaram nenhuma alteração nos

seus cadastros em mais de quatro anos, apesar de terem indicativo de alguma impropriedade e, por isso, terem constado do processo de Averiguação Cadastral e, mesmo assim, continuaram em situação “Cadastrado” em outubro/2022. Do mesmo modo, em relação às 2.250.301 famílias (42,7%) inseridas no processo de Averiguação Cadastral de 2019 e que se encontravam, em outubro/2022, em situação “Cadastrado”, identificaram-se 25.806 famílias (1,1%) que tiveram sua última atualização cadastral realizada antes do exercício de 2019, ou seja, não realizaram atualização cadastral em mais de dois anos, apesar de terem indicativo de alguma impropriedade e, por isso, terem constado do processo de Averiguação Cadastral. Tais situações podem significar, apesar da pequena representatividade em relação ao total de famílias analisadas, falha na sistemática e nos procedimentos do processo de Averiguação Cadastral, bem como do processo de Revisão Cadastral, e, conseqüentemente, com reflexos em pagamentos de benefícios suportados pelos dados do Cadastro Único.

Ademais, cabe consignar a existência de quinze famílias que constaram no processo de Averiguação Cadastral de 2017 e de três famílias que constaram naquele de 2019 que se encontravam, em outubro/2022, em situação cadastral “Sem registro civil”⁷⁹, fato que também pode indicar desatualização ou problemas na situação cadastral dessas famílias.

Ainda, em relação ao processo de Averiguação Cadastral de 2022, iniciado por meio da publicação da Portaria nº 747, de 10.02.2022, até outubro/2022, ou seja, cerca de sete meses após sua edição, apenas 0,8% das famílias selecionadas foram excluídas, fato que demonstra, apesar de o processo ainda se encontrar em andamento, baixo percentual de providências de exclusão até o momento da análise realizada.

Especificamente em relação ao processo de Revisão Cadastral, com base nas informações apresentadas na Tabela 16, verificou-se que, em outubro/2022, 67,3% das famílias inseridas no referido processo em 2017 estavam excluídas do CadÚnico, 32,7% encontravam-se cadastradas e vinte famílias estavam em situação cadastral “Sem registro civil”. Em relação a 2019, verificou-se que 43,7% das famílias inseridas no processo de Revisão Cadastral foram excluídas do CadÚnico, 56,3% encontravam-se cadastradas e seis famílias permaneciam, em outubro/2022, em situação cadastral “Sem registro civil”. Já para o processo referente ao exercício de 2022, verificou-se que 1,7% das famílias inseridas no processo de Revisão Cadastral foram excluídas, 98,3% encontravam-se cadastradas e oito famílias permaneciam em situação cadastral “Sem registro civil”. Destaque-se que o processo de Revisão Cadastral do exercício de 2022 se encontra em curso, não sendo conclusivos, portanto, os resultados.

Verificou-se, para os exercícios de 2017 e 2019, que cerca de metade das famílias selecionadas para o processo de Revisão Cadastral encontrava-se, em outubro/2022, com a situação cadastral “Excluído” do CadÚnico.

Ademais, do total de 7.163.875 famílias constantes do processo de Revisão Cadastral em 2017, 4.823.505 (67,3%) encontravam-se com situação cadastral “Excluído” em outubro/2022, sendo que 3.327.200 famílias (46,4%) foram excluídas em decorrência do motivo “11 – Cadastro desatualizado há mais de 48 meses”. Da mesma forma, do total de 3.220.240 famílias constantes do processo de Revisão Cadastral em 2019, 1.407.587 (43,7%) encontravam-se com situação cadastral “Excluído” em outubro/2022, sendo que 1.194.688 famílias (37,1%) foram excluídas pelo motivo “11 – Cadastro desatualizado há mais de 48 meses”. Tal fato

⁷⁹ Família composta apenas por pessoas na situação cadastral “Sem registro civil”.

demonstra que parcela significativa das famílias que constaram das Revisões Cadastrais de 2017 e 2019 foram excluídas do CadÚnico em decorrência do referido processo.

No que se refere especificamente às 2.340.350 famílias (32,7%) que foram inseridas no processo de Revisão Cadastral de 2017 e que se encontram, em outubro/2022, em situação “Cadastrado”, identificaram-se 5.015 famílias (0,2%) que tiveram sua última atualização cadastral realizada antes do exercício de 2017, ou seja, não realizaram nenhuma alteração em seus cadastros em mais de quatro anos, apesar de terem constado do referido processo de Revisão Cadastral, e, mesmo assim, continuaram em situação “Cadastrado” em outubro/2022. Do mesmo modo, em relação às 1.812.648 famílias (56,3%) inseridas no processo de Revisão Cadastral de 2019 e que se encontravam, em outubro/2022, em situação “Cadastrado”, identificaram-se 111.667 famílias (6,2%) que tiveram sua última atualização cadastral realizada antes do exercício de 2019, ou seja, não realizaram nenhuma alteração em seus cadastros em mais de dois anos, apesar de terem constado do referido processo de Revisão Cadastral. Tais situações podem significar falhas na sistemática e nos procedimentos do processo de Revisão Cadastral, e, conseqüentemente, em relação a pagamentos de benefícios suportados pelos dados do Cadastro Único.

Ademais, cabe consignar a existência de vinte famílias que constaram no processo de Revisão Cadastral de 2017 e de cinco famílias que constaram no processo de Revisão Cadastral de 2019 que se encontravam, em outubro/2022, com situação cadastral “Sem registro civil”, fato que pode indicar desatualização ou problemas na situação cadastral dessas famílias.

Ainda em relação ao processo de Revisão Cadastral de 2022, iniciado por meio da publicação da Portaria nº 747, de 10.02.2022, verificou-se que até outubro/2022, ou seja, cerca de sete meses após sua edição, apenas 1,7% das famílias selecionadas foram excluídas, fato que demonstra baixo percentual de exclusão, no entanto, o processo ainda se encontra em andamento.

Diante dos fatos apontados, verifica-se que existe efetividade nos processos de Averiguação e de Revisão Cadastral, implicando em exclusão de quantitativo significativo de famílias que foram incluídas nesses processos, em que pese o longo ciclo a ele relacionado, característico de processos que demandam a necessária validação de informações junto aos beneficiários, de forma a evitar exclusões indevidas, mesmo que ainda passíveis de melhorias, e as falhas identificadas na sistemática dos processos de Averiguação e de Revisão Cadastral realizados nos exercícios de 2017 e de 2019, especialmente em relação às famílias que constam, em outubro/2022, em situação “Cadastrado”, sem que tenham sido realizadas atualizações em seus respectivos cadastros após serem inseridas nos referidos processos de qualificação dos dados do CadÚnico. Verificam-se, assim, oportunidades de melhorias em relação à definição do cronograma para convocação de famílias com registros cadastrais desatualizados, no âmbito dos próximos processos de Revisão Cadastral; ao monitoramento, pelo Ministério, das providências adotadas pelos municípios após o recebimento das listagens contendo os cadastrados incluídos nos processos de Averiguação e de Revisão Cadastral; e à obtenção de novas bases de dados para subsidiar os processos de Averiguação Cadastral a serem realizados no futuro.

5. Falhas e oportunidades de melhorias no processo de exclusão cadastral.

Conforme estabelece a Portaria MC nº 810/2022, as exclusões de cadastros de pessoas e famílias da base do CadÚnico podem ocorrer nas seguintes situações:

Art. 24. O município e o Distrito Federal efetuarão a exclusão lógica de pessoa da base do CadÚnico quando ocorrer quaisquer das seguintes situações: I - falecimento da pessoa, mediante apresentação da certidão de óbito pelo RUF; II - desvinculação da pessoa da família em que está cadastrada, conforme declaração do RUF; III - decisão judicial; IV - identificação de cadastros incluídos ou alterados em decorrência de fraude cibernética ou digital no(s) sistema(s) de entrada e manutenção de dados do CadÚnico, operado(s) pelas gestões municipais e do Distrito Federal, mediante elaboração de parecer assinado pelo Gestor do CadÚnico que ateste que a inclusão ou a alteração não foi realizada pelo Município ou Distrito Federal; e V - identificação de cadastros incluídos ou alterados indevidamente por agente público, por má fé, mediante elaboração de parecer assinado pelo Gestor do CadÚnico.

(...)

Art. 25. Os municípios e o Distrito Federal apenas efetuarão a exclusão lógica do cadastro da família da base do CadÚnico quando ocorrer quaisquer das seguintes situações: I - falecimento de toda a família, mediante apresentação das certidões de óbito; II - recusa da família em prestar informações, mediante elaboração de parecer assinado por servidor municipal vinculado à gestão do CadÚnico; III - omissão ou prestação de informações inverídicas pela família, por comprovada má-fé, observado o disposto no art. 26; IV - solicitação do RUF; V - decisão judicial; VI - cadastros desatualizados cuja inclusão ou última atualização ocorreu há 48 (quarenta e oito) meses ou mais; VII - identificação de cadastros incluídos ou alterados em decorrência de fraude cibernética ou digital no(s) sistema(s) de entrada e manutenção de dados do CadÚnico, operado(s) pelas gestões municipais e do Distrito Federal, mediante elaboração de parecer assinado pelo Gestor do CadÚnico que ateste que a inclusão ou a alteração não foi realizada pelo Município ou pelo Distrito Federal; VIII - identificação de cadastros incluídos ou alterados indevidamente por agente público, por má fé, mediante elaboração de parecer assinado pelo Gestor do CadÚnico; e IX - cadastros de famílias cuja renda seja superior à estabelecida no inciso II do art. 5º do Decreto nº 11.016, de 2022, ressalvados os casos cobertos pelo parágrafo único do art. 5º do referido Decreto.

(...)

Art. 27. A SECAD poderá realizar a exclusão lógica dos cadastros de pessoas e famílias da base do CadÚnico quando ocorrer quaisquer das seguintes situações: I - cadastros desatualizados de famílias cuja inclusão ou última atualização ocorreu há 48 (quarenta e oito) meses ou mais; II - cadastros com informações inconsistentes cujas famílias, após processo de Averiguação Cadastral, não cumprirem as determinações fixadas em instrução normativa, observado o disposto na Portaria MDS nº 94, de 4 de setembro de 2013; III - cadastros de pessoas identificadas como falecidas no(s) sistema(s) de entrada e manutenção de dados do CadÚnico operado(s) pelas gestões municipais e do Distrito Federal, cuja família não realizou a atualização cadastral no prazo de 12 meses; IV - cadastros de pessoas e famílias incluídos ou alterados em decorrência de fraude cibernética ou digital, a partir de informações reportadas pelo(s) agente(s) operador(es) do CadÚnico; V - cadastros de famílias que incorreram em omissão ou prestação de informações inverídicas por comprovada má-fé, após conclusão de

processo administrativo instaurado por órgãos ou entidades gestores de programas usuários do CadÚnico, conforme regulamentação específica do programa.

(...)

Com o objetivo de avaliar a governança do processo de exclusão de pessoas e famílias do Cadastro Único, foi questionado ao Ministério da Cidadania quais os agentes responsáveis, as atribuições e os prazos definidos, além das etapas e sistemas envolvidos, tendo sido informado⁸⁰ que as exclusões cadastrais podem ser realizadas pelas gestões locais (municípios e Distrito Federal) ou pelo gestor nacional (Ministério), conforme descrito anteriormente.

Informou ainda que no caso das gestões municipais, a exclusão do cadastro de uma família ou de uma pessoa, em quaisquer das situações previstas nos artigos 24 e 25 da Portaria MC nº 810/2022, somente poderá ser realizada após a emissão de parecer, elaborado e assinado por servidor público vinculado à gestão local do Cadastro Único, atestando a ocorrência do motivo da exclusão. Esse parecer faz parte da Ficha de Exclusão e deve ser arquivado junto aos formulários da família. Todos os documentos que visam comprovar os motivos que ensejaram a exclusão cadastral devem ser arquivados por, no mínimo, cinco anos⁸¹. No que diz respeito às exclusões cadastrais comandadas pelo gestor federal, essas são executadas pela CAIXA, como agente operador do Cadastro Único.

Assim, verifica-se a existência de normatização em relação aos responsáveis, às atribuições de cada um dos agentes e às etapas envolvidas, sem o estabelecimento de prazo para a realização das exclusões previstas.

Destaca-se que a alínea V do art. 24 estabelece que os municípios e o Distrito Federal efetuarão a exclusão lógica de pessoas da base do CadÚnico quando da identificação de cadastros incluídos ou alterados indevidamente por agente público, por má-fé. No mesmo sentido, as alíneas III e VIII do art. 25 estabelecem que os municípios e o Distrito Federal apenas efetuarão a exclusão lógica do cadastro da família da base do CadÚnico quando, respectivamente, da omissão ou prestação de informações inverídicas pela família, com comprovada má-fé, ou quando da identificação de cadastros incluídos ou alterados indevidamente por agente público, por má-fé. Ainda, o inciso V do art. 27 estabelece que a SECAD poderá realizar a exclusão lógica dos cadastros de pessoas e famílias da base do CadÚnico quando os cadastros de famílias incorrerem em omissão ou prestação de informações inverídicas por comprovada má-fé.

Verifica-se, portanto, previsão na Portaria MC nº 810/2022 de exclusões relacionadas a cadastros incluídos ou alterados indevidamente por agentes públicos, desde que comprovada má-fé, ou relacionadas à omissão ou prestação de informações inverídicas pelas famílias, com comprovada má-fé. Entretanto, quaisquer casos de inclusões indevidas de cadastros por agentes públicos, mesmo sem comprovada má-fé, também devem ser passíveis de exclusão do CadÚnico, quando cabível. Da mesma forma, cadastros com prestação de informações inverídicas pelas famílias, mesmo que não se identifique má-fé, também devem ser passíveis de exclusão do CadÚnico, quando pertinente. Sendo assim, verifica-se possibilidade de aprimoramento da Portaria referenciada, relacionada à previsão de possibilidade de exclusão

⁸⁰ Nota Técnica nº 31/2022 DECAU/SECAD/SE/MC, de 08.08.2022.

⁸¹ Não foi avaliada a adequabilidade desses procedimentos, tendo em vista serem realizados pelos entes municipais, não compondo o escopo dessa auditoria.

de cadastros inseridos indevidamente por agentes públicos ou de cadastros com prestação de informações inverídicas pelas famílias, mesmo quando não comprovada má-fé.

Além disso, quanto à existência de ações de monitoramento, por parte do Ministério da Cidadania, em relação às exclusões de famílias e pessoas, a referida pasta ministerial informou⁸² que há a elaboração de uma Nota Técnica de fechamento dos processos de Averiguação e de Revisão Cadastral, com os números finais de acompanhamento da atualização cadastral e das correspondentes exclusões. Também relatou que é possível a identificação, diretamente na base do Cadastro Único, dos casos de exclusão lógica realizados, pelos diferentes motivos de exclusão existentes.

Com base nas informações apresentadas pelo gestor, e em complementação às análises realizadas no item 4 deste Relatório, que trata dos processos de Averiguação e de Revisão Cadastral, verifica-se que existem ferramentas no Sistema do CadÚnico que possibilitam a identificação dos casos de exclusão cadastral, inclusive por tipo de ocorrência. Entretanto, não foi identificada a existência de indicadores utilizados como forma de acompanhamento dos casos de exclusão, tampouco de mecanismos de controle dos prazos de exclusão, tais como alertas ou relatórios gerenciais, e de monitoramento das ações adotadas pelos gestores locais quando da ocorrência das hipóteses de exclusão, conforme também tratado no item 9 deste Relatório.

Em relação à existência, no âmbito do Sistema do Cadastro Único, de controles automatizados para identificação das pessoas e famílias que devem ser excluídas, o Ministério da Cidadania informou⁸³ que diariamente o Sistema do Cadastro Único, seja *online* ou durante o processamento noturno, aplica regras de consistência cadastral que poderão levar à exclusão de um cadastro de pessoa ou de família. Essas exclusões ocorreriam nos casos de multiplicidade cadastral; de transferência de pessoas de uma família para outra; ou quando um cadastro, tanto de pessoa quanto de família, permanecer na base nacional na situação “Em cadastramento” acima do prazo previsto.

Porém, com base nos cruzamentos de dados realizados, identificaram-se ocorrências de multiplicidade cadastral, considerando casos de CPF e de Títulos de Eleitor associados a mais de uma pessoa (itens 2.1 e 2.2 do Relatório); de uma pessoa associada a mais de uma composição familiar ativa (item 2.7 do Relatório); e de não cumprimento das exclusões automáticas no CadÚnico conforme regras e prazos previstos (item 2.10 do Relatório), demonstrando falhas nas regras de consistência criadas para definir as exclusões do CadÚnico, implicando, portanto, que pessoas e famílias que deveriam ser excluídas permaneçam ativas no CadÚnico, com repercussão direta na possibilidade de habilitação aos diferentes programas que utilizam o referido Cadastro e no conseqüente pagamento de benefícios.

Ainda, em relação aos prazos previstos para a realização de exclusão lógica, o inciso VI, do art. 25, da Portaria MC nº 810/2022 estabelece que os municípios e o Distrito Federal efetuarão a exclusão lógica da base do CadÚnico de cadastros desatualizados de famílias, cuja inclusão ou última atualização tenha ocorrido há 48 meses ou mais. Do mesmo modo, o inciso I, do art. 27, da referida Portaria, estabelece que a SECAD poderá realizar exclusão lógica da base do

⁸² Nota Técnica nº 31/2022 DECAU/SECAD/SE/MC, de 08.08.2022.

⁸³ Nota Técnica nº 31/2022 DECAU/SECAD/SE/MC, de 08.08.2022.

CadÚnico de cadastros desatualizados de famílias cuja inclusão ou última atualização tenha ocorrido há 48 meses ou mais.

Destaca-se que as atualizações cadastrais pelas famílias devem ocorrer sempre que houver mudança nas suas características, sobretudo quanto à composição familiar, renda, domicílio e dados pessoais, ou no prazo de 24 meses, contados da data da última entrevista e, no caso de cadastros não atualizados ou revalidados após os referidos 24 meses da sua inclusão ou última alteração, o município ou o Governo federal pode excluí-los, no decorrer dos 24 meses subsequentes, caso a família não tenha realizado a atualização cadastral, totalizando, assim, os 48 meses previstos na Portaria MC nº 810/2022.

Verifica-se que, após o prazo de 24 meses concedido ao cidadão para atualização cadastral, a gestão municipal ou o Ministério ainda possuem mais 24 meses para a realização da exclusão lógica de famílias da base do CadÚnico. Esse prazo de 24 meses, concedido aos municípios ou ao Governo Federal para providenciar a exclusão lógica de famílias que já permaneceram 24 meses sem atualizar seus cadastros, poderia ser reduzido ou mesmo automatizado (*online*), no intuito de buscar a melhor qualificação dos dados do Cadastro Único, os quais suportam o pagamento de diversos benefícios.

Dessa forma, verifica-se a ocorrência de falhas em relação ao processo de exclusão cadastral, conforme relatado, assim como oportunidades de melhorias em relação à normatização de prazos para a realização das exclusões previstas na Portaria MC nº 810/2022 e em relação à criação de indicadores e outros mecanismos de controle, como forma de acompanhamento e monitoramento das exclusões que devem ser realizadas. Adicionalmente, verifica-se a necessidade de aprimoramento das atuais regras de consistência cadastral que subsidiam as exclusões de forma automatizada pelo Sistema do CadÚnico.

6. Inadequação da gestão de riscos do Programa de Modernização do Cadastro Único.

Conforme registrado anteriormente, o CadÚnico é um instrumento de coleta, processamento, sistematização e disseminação de informações, com a finalidade de realizar a identificação e a caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda que residem no território nacional, subsidiando assim o desenvolvimento de políticas públicas à referida população. Assim, desde que atendidos os critérios específicos de cada benefício, as pessoas cadastradas no CadÚnico podem vir a ser elegíveis a esses benefícios.

De acordo com o Guia da Política de Governança Pública⁸⁴, uma das principais motivações para criação da política de governança foi a necessidade de se fortalecer a confiança da sociedade nas instituições públicas existentes. No setor público, a governança é normatizada pelo Decreto nº 9.203, de 22.11.2017, que a define⁸⁵ como um conjunto de mecanismos de

⁸⁴ Guia da Política de Governança Pública, elaborado pela Presidência da República – Casa Civil, disponível em <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>. Acesso em 06.12.2022.

⁸⁵Art. 2º, I, do Decreto nº 9.203/2017.

liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Ainda, o Decreto em comento define⁸⁶ que a alta administração das organizações deve estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos, com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar os objetivos da organização.

No âmbito do Ministério da Cidadania, verificou-se que a Política de Gestão de Riscos foi instituída formalmente por meio da Portaria MC nº 668, de 13.09.2021⁸⁷. Essa mesma Portaria definiu a Câmara Técnica de Gestão de Riscos como a instância de governança específica que trata da Gestão de Riscos no Ministério. Segundo o art. 7º da referida Portaria, a Câmara Técnica de Gestão de Riscos deve submeter à aprovação do Comitê Interno de Governança do Ministério da Cidadania o Plano de Gestão de Riscos⁸⁸ em até 180 dias a contar da sua publicação, ou seja, até 15.03.2022. Entretanto, não se identificou, em consulta à página oficial do Ministério na *internet*, realizada em 29.03.2022, que a referida Câmara Técnica tenha encaminhado o Plano de Gestão de Riscos ao Comitê Interno de Governança.

Dessa forma, foi solicitado à SECAD informar se houve o encaminhamento do Plano de Gestão de Riscos ao Comitê Interno de Governança, se esse foi avaliado e aprovado pelo referido Comitê e se essa documentação abrange questões específicas relacionadas ao processo e à gestão do CadÚnico. Adicionalmente, foram solicitados os estudos relacionados ao gerenciamento de riscos para a implantação do “Programa de Modernização do Cadastro Único”.

A partir de informações disponibilizadas pela SECAD, observou-se a existência de Metodologia de Gestão de Riscos sendo utilizada no Ministério, bem como ações de implementação no órgão, tais como capacitações e oficinas. Todavia, tendo em vista a reestruturação do Comitê Interno de Governança do Ministério da Cidadania (CIGMC)⁸⁹, que incluiria a reformulação da Câmara Técnica de Gestão de Riscos, bem como o novo planejamento de fases e etapas para implementação da Gestão de Riscos no Ministério, aguardava-se a referida reestruturação para continuidade dos trabalhos, encontrando-se, dessa forma, o Plano de Gestão de Riscos em fase de aprovação pelo CIGMC.

Adicionalmente, sobre o gerenciamento de riscos do "Programa de Modernização do Cadastro Único", verificou-se que a SECAD realizou estudos preliminares para implementação gradual de pontos relevantes, sendo que o desenho global está em processo de construção, visto que

⁸⁶ Art. 17 do Decreto nº 9.203/2017.

⁸⁷ Portaria MC nº 668/2021, publicada no DOU em 15.09.2021. - <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-mc-n-668-de-13-de-setembro-de-2021-345088771>. Acesso em 23.05.2022.

⁸⁸ De acordo com o Parágrafo Único do art. 7º da Portaria MC nº 668/2021, o Plano de Gestão de Riscos deverá detalhar as etapas da implementação da gestão de riscos e os respectivos prazos, incluindo a publicação de metodologia, a definição de ferramentas, a oferta de capacitação e a forma de aferição do desempenho da gestão de riscos no âmbito do Ministério.

⁸⁹ A Portaria MC nº 795, de 18.07.2022, instituiu o CIGMC e demais instâncias de supervisão, no âmbito do MC. Para auxiliar o CIGMC no exercício de suas atribuições, criou-se as instâncias internas de Governança, tendo sido criado o Subcomitê de Governança (SGMC), as Câmaras Técnicas e os Núcleos de Governança. Nesse sentido, foi criada a Câmara Técnica de Gestão de Riscos (CTGR), com o objetivo de auxiliar o CIGMC e o SGMC no exercício de suas atribuições relacionadas à gestão de riscos.

existem definições em discussão e pendentes de consolidação, consubstanciadas na Nota Técnica nº 09/2021, de 22.02.2021, que trata da possibilidade de implementação de melhorias tecnológicas e de sistema no CadÚnico, e na Nota Técnica nº 39/2021, de 20.07.2021, que retoma as discussões sobre a possibilidade de implementação de melhorias tecnológicas e de sistema no CadÚnico e solicita diagnóstico para implementação de melhorias tecnológicas as quais foram inicialmente tratadas e discutidas na Nota Técnica nº 09/2021.

Em suma, a Nota Técnica nº 09/2021 apresenta questões como diagnóstico sobre a situação atual do CadÚnico; lista dos Programas Sociais, sistemas e aplicativos que utilizam o CadÚnico com forma de acesso e de disponibilização de dados ou como fonte de informação; apontamentos dos órgãos de controle acerca de possíveis deficiências no CadÚnico; gargalos e possibilidades de aprimoramento já identificados pela área gestora do Ministério da Cidadania; análise da adequação das informações armazenadas no CadÚnico à luz dos programas sociais; análise da interoperabilidade do CadÚnico com outras bases governamentais e oportunidades de melhoria de integração, tanto para obtenção quanto para fornecimento de informações a órgãos externos; ferramentas e sistemas em uso, no âmbito do Ministério da Cidadania, para verificar a elegibilidade baseada nos dados do cadastro (processo de Averiguação Cadastral); ferramentas e mecanismos em uso para comunicação com o público do CadÚnico de forma automatizada ou digital; avaliação sobre a adequação da ferramenta do CadÚnico para ser utilizada em ações de melhoria de oportunidades e de renda do seu público; e análise dos custos da SECAD com a gestão de contratos de cruzamento de dados da base do Cadastro Único, e listas das outras atividades e contratos geridos por outras Secretarias do Ministério, relacionadas à operacionalização do CadÚnico. Ou seja, a referida documentação apresenta diagnóstico do histórico e da situação atual do CadÚnico, com indicação de possíveis melhorias e oportunidades de aprimoramento, para encaminhamento, dentre outros, à Secretaria Executiva do Ministério da Cidadania (SE/MC).

A Nota Técnica nº 39/2021 retoma as discussões inicialmente tratadas na Nota Técnica nº 09/2021 e apresenta proposta de Documento de Oficialização de Demanda (DOD) para modernização e aprimoramento do CadÚnico, com consequente impacto na concessão de benefícios que utilizam o citado Cadastro. O referido DOD tem por escopo desenvolver uma plataforma tecnológica que permita, a partir das informações constantes do CadÚnico, aprimorar e desenvolver políticas públicas voltadas à emancipação e à superação da condição de pobreza, através de programas de incentivo à capacitação, oferta de emprego e renda associados a programas sociais, incluindo assistência social e transferência de renda. Considerando envolver prioritariamente competências tecnológicas, a STI/MC, em conjunto com a SE/MC, elaboraram uma proposta preliminar com o planejamento de entregas em seis grandes grupos, a saber: a) o novo Cadastro Único; b) o interfaceamento com outras bases governamentais; c) o Ministério da Cidadania como fonte de informação para outras entidades; d) os processos de transferência de renda utilizando a rede bancária; e) a comunicação com o cidadão e a transparência sobre os programas sociais; e f) os processos de elegibilidade (condicionalidades) dos programas sociais. O documento relata, ainda, que devido à complexidade do projeto, o Ministério da Cidadania optou por uma estratégia de divisão dos produtos para promover entregas constantes, sendo que, dessa forma, a evolução de novos canais de atendimento do CadÚnico e a gestão de benefícios tornaram-se prioridades. Ou seja, a Nota Técnica em análise retoma o diagnóstico já realizado e apresenta

as diretrizes do Documento de Oficialização de Demanda para modernização e aprimoramento do CadÚnico.

O Ministério da Cidadania, apesar de ter iniciado ações visando a implantação de gestão de riscos (tais como criação de Metodologia de Gestão de Riscos, com capacitações e oficinas realizadas), não elaborou seu Plano de Gestão de Riscos, contemplando questões específicas relacionadas ao processo e à gestão do CadÚnico. No que tange aos estudos relacionados ao gerenciamento de riscos para a implantação do “Programa de Modernização do Cadastro Único”, a SECAD apresentou, por meio das Notas Técnicas disponibilizadas, estudos preliminares, sem um efetivo e completo processo de gestão de riscos⁹⁰, ressaltando que o desenho global do processo ainda se encontra em construção, visto que existiriam definições em discussão e pendentes de consolidação⁹¹.

Considerando a complexidade do CadÚnico, como instrumento de coleta, de processamento, de sistematização e de disseminação de informações das famílias de baixa renda para subsidiar o desenvolvimento de políticas públicas e o pagamento de diversos benefícios e o acesso a diferentes políticas públicas⁹², abrangendo, dentre outros aspectos, significativas questões tecnológicas, além da interface com diversos atores, tais como os entes federados (estados, municípios e Distrito Federal), CAIXA, Dataprev e outros órgãos gestores que operacionalizam programas sociais por meio da utilização do CadÚnico, identifica-se a necessidade de implementação de melhorias na política de governança e de gestão de riscos no âmbito do Ministério, especificamente em relação ao processo e à gestão do CadÚnico, com foco principal no “Programa de Modernização do Cadastro Único”, que tem por objetivo alcançar toda a cadeia do processo de cadastramento e de gestão do CadÚnico, desde o primeiro atendimento ao cidadão até a elaboração de informações gerenciais para a formulação e a implementação de políticas sociais, sob o risco de desperdício de recursos públicos.

7. Não foram adequadamente definidos o planejamento, o modelo de execução e o modelo de gestão da contratação, relativos ao Contrato nº 32/2021.

Conforme registrado anteriormente, o Ministério da Cidadania identificou a necessidade de contratação de serviços especializados de Tecnologia da Informação e Comunicações (TIC)

⁹⁰ De acordo com o COSO ERM, a gestão de riscos pressupõe a existência de oito componentes em sua estrutura, quais sejam: i) levantamento do ambiente de controle; ii) fixação de objetivos; iii) identificação de eventos (riscos e oportunidades); iv) avaliação dos riscos mapeados; v) resposta ao risco; vi) estabelecimento de atividades de controle; vii) ações de informação e comunicação; e viii) ações de monitoramento.

⁹¹ Em análise ao processo que trata do Contrato MC/Dataprev nº 32/2021, verificou-se a existência de um documento denominado “Mapa de Gerenciamento de Riscos” que apresenta quatorze riscos relacionados especificamente à contratação dos serviços da Dataprev para possibilitar o aprimoramento do CadÚnico.

⁹² Entendidos como benefícios assistenciais; descontos em taxas, contribuições e acesso a direitos; redução de taxas de crédito, tecnologias sociais; e infraestrutura e serviços sociais. Informação detalhada no Anexo II do Relatório.

para a utilização, a disponibilização e a operacionalização da plataforma tecnológica do Novo Cadastro Único.

Por meio do Estudo Técnico Preliminar da Contratação⁹³, a Equipe de Planejamento da Contratação, instituída pela Portaria MC nº 413, de 27.07.2021, concluiu que a melhor opção para o desenvolvimento desta nova plataforma tecnológica seria contratar a Dataprev, por intermédio da formalização de um único contrato, por dispensa de licitação, contemplando todos os serviços que compõem o objeto do referido estudo.

Dessa forma, foi celebrado o Contrato Administrativo nº 32, em 06.12.2021 (Contrato nº 32/2021), no valor global estimado de R\$ 38.915.700,72. Desse valor, R\$ 2.127.057,48 (5,5%) referem-se ao Serviço de Acesso Pessoal ao Cadastro, R\$ 4.381.332,12 (11,3%) referem-se ao Serviço de Gestão do Contrato e R\$ 32.407.311,12 (83,2%) referem-se ao Serviço de Qualificação e Sustentação da Plataforma.

Devido à relevância e à criticidade desse desenvolvimento para o Programa do CadÚnico, analisou-se o processo administrativo que deu origem à celebração do Contrato nº 32/2021 com a Dataprev⁹⁴, bem como os correspondentes processos de pagamento dos meses de março a outubro/2022, à luz dos normativos que tratam do tema em nível Federal, a saber: Lei nº 14.133, de 01.04.2021, que trata das Licitações e Contratos Administrativos; Decreto nº 7.174, de 12.05.2010, que regulamenta a contratação de bens e serviços de informática e automação pela administração pública federal; Instrução Normativa SGD/ME nº 1, de 04.04.2019, que dispõe sobre o processo de contratação de soluções de TIC pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação do Poder Executivo Federal; assim como orientações da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia (SEDGG/ME).

Nesse contexto, buscou-se verificar se a seleção da empresa contratada (Dataprev) apresentou justificativa e embasamento legal; se existe uma definição clara dos itens e respectivos quantitativos que compõem o objeto contratado, inclusive se foram definidos os níveis mínimos de serviços e se esses estão vinculados à entrega dos produtos contratados; assim como buscou-se avaliar os mecanismos de controle implementados pelo Ministério para monitoramento das demandas repassadas à Dataprev. Destaca-se que não compôs o escopo da presente análise alguns itens relativos à formalização do contrato, tais como a regularidade fiscal da contratada, as competências dos agentes envolvidos nos procedimentos de formalização de contrato e a cronologia dos atos de gestão praticados, as cláusulas de penalidades e de sanções. Os resultados das análises encontram-se apresentados nos subitens a seguir.

7.1. Ausência de caracterização quanto à viabilidade e à economicidade da migração da gestão do CadÚnico para a Dataprev

De acordo com o Estudo Técnico Preliminar da Contratação, a continuidade do contrato para gestão do CadÚnico com a CAIXA tornou-se inviável, sendo que a equipe que conduziu o referido estudo apresentou as seguintes considerações:

⁹³ Estudo Técnico Preliminar (SEI 10712318) – Processo Administrativo nº 71000.006722/2021-59.

⁹⁴ Processo nº 71000.006722/2021-59.

Apesar das evoluções alcançadas com o Cadastro Único sob a gestão da CAIXA, observou-se que as demandas de melhorias e modernização não mais se adequavam às capacidades e competências da CAIXA. Grande parte das melhorias previstas tem como base a interoperabilidade com diversas bases de dados, para além de outros aspectos tecnológicos, que extrapolam as funções exercidas pela CAIXA até a presente data com o Cadastro Único, ou mesmo suas funções regulares enquanto uma instituição financeira. Os objetivos de modernização trazem de forma implícita, a necessidade da adoção de tecnologias e procedimentos de gestão de bancos de dados que não seriam viáveis dentro da estrutura da CAIXA. Considerando o elemento de não fracionamento do objeto apontado acima, passou-se à consideração da transferência de todas as operações de gestão do Cadastro Único da CAIXA para um operador da área de tecnologia, com as competências desejadas, tendo em vista o apontamento do Planejamento Estratégico do Ministério da Cidadania 2019-2022 em seu objetivo OE04 - Compartilhar e integrar infraestruturas, processos, dados, sistemas e serviços.

Inicialmente, ao analisar a documentação disponibilizada pelo Ministério da Cidadania, não foi identificada a existência de consulta à CAIXA sobre a possibilidade de manter a gestão do CadÚnico sob sua responsabilidade, considerando as melhorias e modernizações identificadas pelo Ministério como necessárias, tampouco foi identificada a existência de definição da viabilidade e do custo de migração do CadÚnico, mantido pela referida instituição financeira, para outra empresa.

Dessa forma, solicitou-se ao Ministério que apresentasse documentação que tenha embasado a conclusão sobre a inviabilidade da continuidade da gestão do CadÚnico sob a responsabilidade da CAIXA, inclusive informando se houve consulta à instituição financeira sobre a possibilidade de se manter a gestão do CadÚnico sob sua responsabilidade, considerando as modificações necessárias ao Novo CadÚnico. Ainda, solicitou-se documentação que demonstrasse a previsão do custo da migração do CadÚnico da CAIXA para a Dataprev, bem como a documentação que detalhasse o custo para que as duas versões do CadÚnico continuassem a coexistir por determinado período e o cronograma para que essa coexistência finalizasse.

Quanto à inviabilidade da continuidade da gestão do CadÚnico com a CAIXA, o gestor informou⁹⁵ que, à época, foi encaminhada documentação⁹⁶ à instituição financeira, ocasião em que foi demandado um novo projeto denominado *“Versão 8 do Sistema de Cadastro Único ou Ecossistema do Cadastro Único”*. No entanto, segundo o gestor, *“não houve manifestação da empresa quanto à apresentação dos serviços em atendimento à mencionada demanda”* e que *“por esse motivo, o Ministério da Cidadania, no limite de suas competências e das prerrogativas legais, resolveu buscar um novo fornecedor que pudesse promover as evoluções necessárias, dando prosseguimento à contratação da Dataprev, conforme justificativas apresentadas no Estudo Técnico Preliminar e visando atender o interesse público na realização das políticas sociais, mantendo a prestação de serviços com a Caixa até que ocorra a total migração para a nova plataforma”*.

Em relação à previsão do custo da migração e da coexistência das bases do CadÚnico, o gestor informou que não foram identificados *“custos adicionais para a migração da base de dados*

⁹⁵ Nota Técnica nº 50/2022, de 20.09.2022.

⁹⁶ Demanda SIRCA 006452, de 11.09.2019.

do Cadastro Único da CAIXA para a Dataprev” e que “os custos da coexistência estão refletidos pela manutenção dos Contratos nº 02/2021 (...) e nº 32/2021 (...).”

Ressalta-se que apesar de o gestor ter informado que não haverá custos adicionais para a coexistência das bases do CadÚnico, já estão ocorrendo custos decorrentes dessa coexistência, devido à manutenção dos dois Contratos supracitados. A título de exemplo, somente para o exercício de 2023 estão previstos gastos superiores a R\$ 640 milhões no âmbito do Contrato nº 02/2021 e a R\$ 38 milhões no âmbito do Contrato nº 32/2021.

Por fim, quanto ao cronograma para que o CadÚnico, operacionalizado pela CAIXA, deixe de coexistir com o Novo CadÚnico, operacionalizado pela Dataprev, o gestor informou que:

[...] o serviço prestado pela Caixa é a gestão do Cadastro Único. O módulo de gestão do Novo Cadastro Único, está em desenvolvimento e dependerá dos resultados da implantação do novo sistema que está em fase piloto, cuja previsão de entrega é dezembro/2022. Conforme o resultado do piloto, estimado em 30 dias após a entrega do novo módulo é que serão apresentadas a proposta de cronograma de migração da operação do Cadastro Único da Caixa para a Dataprev, bem como das ações e estratégias de expansão, que será o início da coexistência entre o Sistema de Cadastro Único v7 (Caixa) e o Novo Portal do Cadastro Único (Dataprev).

Nesse contexto, a Instrução Normativa SGD/ME nº 01/2019 define o Estudo Técnico Preliminar da Contratação como sendo um *“documento que descreve as análises realizadas em relação às condições da contratação em termos de necessidades, requisitos, alternativas, escolhas, resultados pretendidos e demais características, e que demonstra a viabilidade técnica e econômica da contratação”* (grifo nosso).

Esta mesma Instrução Normativa (IN), em seu art. 11, prevê que *“o Estudo Técnico Preliminar da Contratação será realizado pelos Integrantes Técnico e Requisitante, compreendendo, no mínimo, as seguintes tarefas”*:

[...]

III - análise comparativa de custos, que deverá considerar apenas as soluções técnica e funcionalmente viáveis, incluindo: (Alterado pela Instrução Normativa nº 31, de 23 de março de 2021)

a) cálculo dos custos totais de propriedade (Total Cost Ownership - TCO) por meio da obtenção dos custos inerentes ao ciclo de vida dos bens e serviços de cada solução, a exemplo dos valores de aquisição dos ativos, insumos, garantia técnica estendida, manutenção, migração e treinamento; e (Alterado pela Instrução Normativa nº 31, de 23 de março de 2021)

b) memória de cálculo que referencie os preços e os custos utilizados na análise, com vistas a permitir a verificação da origem dos dados;

IV - estimativa do custo total da contratação; e

V - declaração da viabilidade da contratação, contendo a justificativa da solução escolhida, que deverá abranger a identificação dos benefícios a serem alcançados em termos de eficácia, eficiência, efetividade e economicidade.

[...]

Diante do exposto, e a partir da análise dos documentos que embasam a contratação, conclui-se que não existe informação suficiente em relação à inviabilidade de continuidade da gestão do Novo CadÚnico pela CAIXA, tampouco da economicidade de sua migração para outro operador, no caso, a Dataprev, considerando, inclusive, os custos relacionados à coexistência

do CadÚnico no âmbito da CAIXA e da Dataprev, por meio dos Contratos nº 02/2021 e nº 32/2021, respectivamente, bem como os custos de manutenção do CadÚnico no âmbito da Dataprev em comparação àqueles de sua manutenção no âmbito da CAIXA.

Ademais, soma-se que, conforme demonstrado no item 7.2.1 deste Relatório, não houve definição precisa dos itens e respectivos quantitativos que compõem o objeto do Contrato nº 32/2021, tampouco foi apresentado um cronograma definindo os prazos para entrega de cada serviço, além do fato que existe manifestação de concordância da Equipe de Fiscalização do Contrato para a sua prorrogação⁹⁷.

Dessa forma, considerando que a referida Equipe de Fiscalização manifestou-se favorável à prorrogação do Contrato nº 32/2021, por doze meses, como necessária, oportuna e economicamente vantajosa, faz-se necessário que o Ministério demonstre a economicidade da migração da gestão do CadÚnico para a Dataprev, levando em consideração, inclusive, o custo de manutenção do Cadastro Único em duas plataformas, de forma concomitante, pela CAIXA e pela Dataprev, por período ainda não definido, considerando a ausência de cronograma estabelecendo as entregas contratualmente previstas.

7.2. Avaliação relacionada ao planejamento da contratação

Conforme consta na Proposta Comercial PC/2011/2021 da Dataprev, de 12.11.2021, o objeto da contratação compreenderia a prestação de serviços de tecnologia da informação possibilitando ao Ministério da Cidadania *“o aprimoramento do CadÚnico, com a finalidade de prover operações necessárias de coleta, inclusive por meio de consulta a outras bases de dados administrativos, manutenção, qualificação e análise dos dados das famílias de baixa renda existentes no país, para fins de formulação de políticas públicas e inclusão em programas sociais”*.

Ao descrever os serviços que fariam parte das entregas, a Dataprev os subdividiu em três, os quais são apresentados na sequência:

1 - Serviço de Acesso Pessoal ao Cadastro Único – módulo cidadão: Aplicativo móvel e Portal do Cidadão: Instrumento complementar ao Sistema de Cadastro Único que permita ao cidadão realizar seu auto cadastramento e/ou atualização cadastral, bem como consultar seus dados na base nacional do Cadastro Único de forma *online*, inclusive de informações integradas originárias de outros registros administrativos, e emitir comprovante de cadastramento.

2 - Portal de Gestão e APP de Gestão: Disponibilização do(s) novo(s) sistema(s) transacional(is) e aplicativo(s), de modo a substituir o atual Sistema de Cadastro Único sob operação da CAIXA, que permitam a gestão (manutenção cadastral e gestão dos dados) dos dados do cidadão pela rede de atendimento na base de dados do Cadastro Único, permitindo também a emissão de comprovantes e realização de consultas diversas, inclusive de informações integradas originárias de outros registros administrativos.

3 - Serviço de Qualificação, Integração e Disponibilização dos Dados.

⁹⁷ Nota Técnica nº 2/2022, de 05.09.2022, que apresenta a manifestação da Equipe de Fiscalização quanto à necessidade de prorrogação do Contrato nº 32/2021.

Adicionalmente, para cada um desses serviços foram definidas funcionalidades, conforme detalhado no Anexo V deste Relatório, que deveriam ser entregues durante o período inicial de vigência do Contrato nº 32/2021 (06.12.2021 a 06.12.2022)⁹⁸.

Visando verificar a existência de definição dos itens e respectivos quantitativos que compõem o objeto contratado; de cronograma para que cada uma das funcionalidades previstas entre em operação; e de definição de níveis mínimos de serviços e se estes estão vinculados à entrega dos produtos contratados, analisou-se o Estudo Técnico da Contratação, a Proposta Comercial da Dataprev, o Contrato nº 32/2021 e o respectivo Projeto Básico⁹⁹, bem como, as informações posteriores disponibilizadas pelo gestor, tendo sido identificadas as situações detalhadas em sequência.

7.2.1. Contratação de serviço de TIC com remuneração no formato de preço fixo mensal, sem a definição precisa dos itens e quantitativos que compõem o objeto

Segundo consta do Projeto Básico, o regime de execução do Contrato nº 32/2021 foi “empreitada por preço global” a partir de dispensa de licitação.

Conforme apresentado anteriormente, o objeto do contrato prevê a execução de três serviços. Ao analisar o teor desses serviços, verifica-se que trata de contratação de solução de Tecnologia da Informação e Comunicação¹⁰⁰ e que, portanto, deve observar ao preconizado na IN SGD/ME nº 1/2019.

Nesse sentido, com relação às aquisições por preço global, o § 4º do art. 12 da IN SGD/ME nº 01/2019, informa que:

Nas licitações por preço global, cada serviço ou produto do lote deverá estar discriminado em itens separados nas propostas de preços, de modo a permitir a identificação do seu preço individual na composição do preço global, e a eventual incidência sobre cada item das margens de preferência para produtos e serviços que atendam às Normas Técnicas Brasileiras - NTB, de acordo com o art. 3º, § 5º da Lei nº 8.666, de 1993.

Quanto à definição e à descrição do objeto, a mencionada IN estabelece que:

Art. 13. A definição do objeto da contratação deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou

⁹⁸ Em 06.12.2022, foi publicado no DOU o 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 32/2021, prorrogando o prazo de vigência por doze meses (04.12.2022 a 03.12.2023). O valor total anual foi do Contrato foi atualizado para R\$ 38.915.700,72.

⁹⁹ Constantes do processo administrativo nº 71000.006722/2021-59.

¹⁰⁰ Art. 2º da IN SGD/ME nº 01/2019, Inciso VII - solução de TIC para fins desta Instrução Normativa: conjunto de bens e/ou serviços que apoiam processos de negócio mediante a conjugação de recursos de TIC, de acordo com as premissas definidas no Anexo II desta Instrução Normativa (Alterado pela Instrução Normativa nº 47, de 09.06.2022).

ANEXO II – 1. Para fins do disposto no inciso VII do art. 2º desta Instrução Normativa, consideram-se soluções de TIC os bens e/ou serviços que se adequam à definição de pelo menos uma das categorias a seguir:

[...]

1.2. DESENVOLVIMENTO E SUSTENTAÇÃO DE SISTEMAS

a) São considerados recursos de TIC serviços de desenvolvimento, manutenção preventiva ou corretiva, sustentação, testes, inclusive de segurança, qualidade, engenharia de dados, customização e evolução de software e sistemas computacionais e aplicativos móveis, incluindo elaboração, manutenção e sustentação de painéis e outros produtos de *Business Intelligence*.

desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou a realização do fornecimento da solução.

Art. 14. A descrição da solução de TIC deverá conter, de forma detalhada, motivada e justificada, o quantitativo de bens e serviços necessários para a sua composição.

Dessa forma, verifica-se que a IN é clara no sentido de orientar que a composição dos custos do contrato de TIC precisa discriminar cada item que compõe o serviço de modo a permitir verificar o preço a ser pago, bem como permitir a celebração de eventuais aditivos ou até mesmo prorrogações do contrato.

O item 1.3. do Contrato nº 32/2021 apresenta os preços de cada um dos serviços contratados, para o período dos doze primeiros meses¹⁰¹, reproduzidos na Tabela a seguir.

Tabela 17 - Preço dos Serviços

Serviço	Tipo	Métrica de faturamento	Valor unitário(R\$)	Quant. mês	Quant. total	Valor mensal(R\$)	Valor total(R\$)
Serviço de Acesso Pessoal ao Cadastro	Disponibilidade mensal	Mensalidade	177.254,79	1	12	177.254,79	2.127.057,48
Serviço de Gestão do Cadastro	Disponibilidade mensal	Mensalidade	365.111,01	1	12	365.111,01	4.381.332,12
Serviço de Qualificação e Sustentação da Plataforma	Disponibilidade mensal	Mensalidade	2.700.609,26	1	12	2.700.609,26	32.407.311,12
Valor total estimado da proposta						3.242.975,06	38.915.700,72

Fonte: Contrato nº 32/2021 – “Item 1.3. Objeto da contratação”.

Conforme registrado anteriormente, cada um desses serviços possui funcionalidades mínimas necessárias que não estão discriminadas na composição de preços. Em que pese a Proposta Comercial da Dataprev apresentar a planilha de composição de custos para os serviços a serem prestados, na tentativa de observar as orientações normativas da SED/Ministério da Economia, quanto à contratação de empresas públicas de TI do Governo Federal¹⁰², verifica-se que a mencionada planilha não contém o custo para o desenvolvimento das funcionalidades que compõem o Novo CadÚnico.

¹⁰¹ O Serviço de Gestão do Cadastro, para o primeiro ano, foi previsto para ser faturado por sete meses conforme consta na Proposta Comercial da Dataprev. No entanto, estabeleceu-se para os anos subsequentes, considerando todos os serviços faturados em todos os meses do ano, o preço global estimado de R\$ 38.915.700,72.

¹⁰² Modelo de Composição de Preços nas Contratações com Empresas Públicas Federais (Publicado em 22.06.2021 - Atualizado em 15.06.2022) - Orientações aos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP) nas contratações realizadas com o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) e a Dataprev quanto à metodologia de composição de preços.

Ressalta-se que a ausência da valoração na composição de preço das funcionalidades a serem desenvolvidas pela Dataprev impede a avaliação da economicidade da referida contratação, bem como dificulta a adequação do contrato em função de eventuais necessidades de ajustes que surjam durante a sua execução, como acréscimos e supressões de funcionalidades. Adicionalmente, não permite à contratante realizar uma gestão contratual adequada por meio de atestes que avaliem os serviços que estão sendo entregues, conforme apontado no item 8 deste Relatório.

Dessa forma, conclui-se que o modelo do contrato não é orientado à entrega das funcionalidades que compõem o Novo Sistema do CadÚnico, mas sim a um modelo para contratação de serviços de sustentação de *software*, conforme apontado no item 7.2.2 deste Relatório.

7.2.2. Níveis mínimos de serviço não possuem elementos suficientes para aferir a qualidade dos serviços contratados

De acordo com o informado no item anterior, todos os serviços que compõem o objeto da contratação são desmembrados em funcionalidades e essas, por sua vez, possuem regras, procedimentos e entregas específicas.

Segundo o disposto no inciso I, do art.19, da IN SGD/ME nº 01/2019, a contratante deverá fixar *“critérios de aceitação dos serviços prestados ou bens fornecidos, abrangendo métricas, indicadores e níveis mínimos de serviços com os valores aceitáveis para os principais elementos que compõe a solução de TIC”*.

Com o objetivo de identificar a existência de definição de níveis mínimos de serviço e se estes estão vinculados à entrega dos produtos contratados e à existência de cronograma para que cada uma das funcionalidades previstas entre em operação, analisou-se, conjuntamente, a Proposta Comercial da Dataprev e o Projeto Básico da contratação.

A partir da análise dos documentos mencionados, identificou-se seis níveis mínimos de serviço definidos pela Dataprev e aceitos pelo Ministério da Cidadania em conformidade com os detalhes propostos pela Empresa. Quanto ao cronograma para as funcionalidades entrarem em operação, não se identificou previsão em nenhum dos documentos.

O Quadro apresentado em sequência resume os níveis mínimos de serviço acordados entre o Ministério e a Dataprev, a sua finalidade e em qual serviço ele será aplicado.

Quadro 3 – Aplicação e Finalidade dos Níveis Mínimos de Serviço

Níveis mínimos de serviço	Finalidade	Serviços aplicáveis
Indicador de Disponibilidade do Sistema – Módulo Cidadão (IDSC)	Medir o tempo de disponibilidade do Serviço de Acesso Pessoal ao Cadastro Único – módulo cidadão	Serviço de Acesso Pessoal ao Cadastro Único – módulo cidadão
Indicador de Disponibilidade do Sistema - Módulo rede de atendimento (IDSRA)	Medir o tempo de disponibilidade do Serviço de Gestão de Cadastro Único – módulo rede de atendimento	Serviço Gestão – módulo rede de atendimento
Indicador do Serviço de Qualificação de Dados (ISQD)	Medir o tempo de disponibilidade do Serviço de Qualificação de Dados	Serviço de Qualificação, Integração e Disponibilização dos Dados

Níveis mínimos de serviço	Finalidade	Serviços aplicáveis
Tempo Máximo para Reparo de Incidentes (TMRI)	Medir o tempo de reparo de incidentes no serviço.	Serviço de Acesso Pessoal ao Cadastro Único – módulo cidadão; Serviço Gestão – módulo rede de atendimento; e Serviço de Qualificação, Integração e Disponibilização dos Dados
Indicador de Entregas Realizadas Fora do Prazo Acordado (IERP)	Medir a efetividade no cumprimento dos prazos das entregas das demandas acordadas.	Serviço de Acesso Pessoal ao Cadastro Único – módulo cidadão; Serviço Gestão – módulo rede de atendimento; e Serviço de Qualificação, Integração e Disponibilização dos Dados
Indicador de Reincidência de Incidente (IRI)	Medir a quantidade de incidentes que voltaram a acontecer dentro do mesmo mês.	Serviço de Acesso Pessoal ao Cadastro Único – módulo cidadão; Serviço Gestão – módulo rede de atendimento; e Serviço de Qualificação, Integração e Disponibilização dos Dados

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir das informações contidas na Proposta Comercial PC/211/2021 da Dataprev e no Projeto Básico da contratação.

Especificamente em relação ao cronograma, solicitou-se ao Ministério da Cidadania que apresentasse informações sobre o prazo para que cada uma das funcionalidades entrasse em operação. Em resposta, o gestor informou¹⁰³ que era inviável estabelecer um cronograma de implantação das funcionalidades, pois a priorização dessas *“leva em consideração a conveniência e oportunidade do negócio e do projeto”*.

Ato contínuo, para justificar a ausência de um cronograma para a implantação de cada uma das funcionalidades, o gestor informou que o contrato ora analisado teve como objeto a prestação de serviços, mas que *“os serviços são específicos e não estavam disponíveis para implantação imediata”*. Assim a Dataprev *“precisou estruturar um Produto Mínimo Viável (MVP) para cada um dos serviços”*. E completou que *“O modelo de execução do serviço é baseado em metodologia ágil para as atividades que envolvem desenvolvimento e sustentação de soluções. Nessa metodologia, a lista das funcionalidades descritas nos itens 2.3.1, 2.3.2 e 2.3.3 do Projeto Básico tornaram-se parte do backlog de produto. As funcionalidades consideradas necessárias para o início da prestação do serviço foram priorizadas para compor o respectivo MVP.”*

Por fim, o gestor apresentou um *“cronograma de marcos”* para 2022, assim definido: *“Fevereiro/2022: disponibilização da base do público de averiguação e revisão do Cadastro Único baseado na Portaria MC nº 747/2022; Março/2022: disponibilização do app Cadastro Único para a sociedade; e Setembro/2022: previsão para disponibilização de módulos de*

¹⁰³ Nota Técnica nº 42/2022 – SECAD, de 05.09.2022.

acesso, segurança e de consulta aos dados cadastrais do Portal do Cadastro Único para uso da rede de gestão.”

Inicialmente, ao analisar as informações constantes do Quadro 3 verifica-se que elas estão vinculadas à disponibilidade, à estabilidade e ao desempenho de sistema, ou seja, a serviços de sustentação de software. Essa modalidade de execução baseia-se em pagamento de valor fixo mensal pela prestação de serviços de sustentação de *software*, vinculado ao atendimento de níveis mínimos de serviço.

Ressalta-se que, no Projeto Básico, o item 6.1.5., reproduzido na sequência, prevê que:

6.1.5. Para uma melhor gestão das evoluções demandas pela CONTRATANTE, CONTRATANTE e CONTRATADA deverão:

I - Ter reuniões de planejamento para registrar e priorizar itens de *backlog*;

II - A CONTRATANTE prioriza os itens de *backlog*;

III - Baseada na priorização definida, a CONTRATADA indica quais itens do *backlog* entrarão na *sprint*, pelo esforço conhecido;

IV - A CONTRATANTE abre demanda com escopo priorizado (baseado na reunião de planejamento da *sprint*);

V - A CONTRATADA gera Proposta de Atendimento sem valor com escopo e prazo acordado;

VI - A CONTRATANTE aprova Proposta de Atendimento;

VII - O ANS será vinculado/monitorado ao prazo de entrega dessa demanda.

Em que pese essa previsão remeter a uma execução da gestão pautada pela adoção de metodologias de desenvolvimento ágil¹⁰⁴, que seria a mais indicada para essa contratação, não se observa a definição de níveis mínimos de serviço para o desenvolvimento das funcionalidades previstas no contrato, tampouco cronograma para que estas funcionalidades entrem em operação.

Nesse contexto, uma correta definição de níveis mínimos de serviço, com metas de desempenho e de qualidade, de padrões de aceitação, bem como a utilização de indicadores de desempenho, permitiria ao Ministério uma adequada avaliação das entregas dos serviços efetuados pela Dataprev e, conseqüentemente, dos pagamentos realizados. Esses elementos de nível de serviço indicariam ao Ministério, na condição de contratante, critérios de prazo e de produtividade que deveriam ser cumpridos, padrões de qualidade para avaliação dos serviços e mecanismos que seriam utilizados para medir o alcance das metas definidas.

Ressalta-se que contratos administrativos com níveis mínimos de serviço para todos os serviços contratados possuem mecanismos que possibilitam ao contratante remunerar a contratada na medida do cumprimento do nível de serviço pactuado no ajuste, adequando-se, portanto, ao paradigma da efetivação de pagamentos por resultados.

Ante o exposto, verifica-se que os níveis mínimos de serviço que constam na presente contratação da solução de TIC contemplam apenas os serviços de sustentação de software, deixando os serviços de desenvolvimento da solução sem mecanismos que possibilitem ao

¹⁰⁴ Portaria SGD/ME nº 5.651, de 28.06.2022:

Item 2.2.1. do Anexo I Desenvolvimento ágil: abordagem de desenvolvimento de software baseada em metodologias ágeis, nas quais os requisitos e as soluções evoluem por meio da colaboração em equipes multifuncionais e por meio de feedback contínuo dos stakeholders. Há diferentes métodos capazes de prover um desenvolvimento ágil de software, a exemplo de: *Scrum*, *Extreme Programming (XP)*, *Kanban*, *Lean*, *Crystal Clear*, *Feature Driven Development*, entre outros.

Ministério remunerar a Dataprev na medida do cumprimento do nível de serviço que deveria ter sido pactuado no ajuste. Este fato, potencializado pela ausência de definição precisa dos itens e quantitativos que compõem o objeto, conforme relatado no item anterior, contribui para que o Ministério não afira, adequadamente, a qualidade e a quantidade das entregas, ocasionando riscos de faturamento inadequado dos serviços prestados, de descontinuidade dos serviços e de dificuldades em casos de necessidade de adequação do contrato.

8. O modelo de gestão definido não contempla as condições necessárias para o acompanhamento, a gestão e a fiscalização do Contrato nº 32/2021.

Com o objetivo de avaliar as atividades de acompanhamento, de fiscalização e de gestão contratual realizadas pelo Ministério da Cidadania no âmbito do Contrato nº 32/2021, firmado com a Dataprev, para prestação de serviços especializados de TIC para a utilização, a disponibilização e a operacionalização da plataforma tecnológica do Novo Cadastro Único, buscou-se verificar se a entrega dos produtos contratados está ocorrendo em conformidade com os artigos 18 e 19 da IN SGD nº 01/2019. Para tanto, foram analisados o Projeto Básico, os documentos constantes no Processo nº 71000.006722/2021-59¹⁰⁵ (posteriores à publicação do Contrato nº 32/2021), os processos administrativos de gestão dos serviços, bem como as informações posteriormente disponibilizadas pelo gestor.

Conforme disposto no inciso I do art. 18 da IN SGD nº 01/2019, o modelo de execução do contrato deverá contemplar a *“fixação das rotinas de execução, com a definição de processos e procedimentos de fornecimento da solução de TIC”*.

Por sua vez, o art. 19 da mencionada IN informa que o Modelo de Gestão do Contrato, definido a partir do Modelo de Execução do Contrato, deverá contemplar as condições para gestão e fiscalização do contrato de fornecimento da solução de TIC, observando:

- I - fixação dos critérios de aceitação dos serviços prestados ou bens fornecidos, abrangendo métricas, indicadores e níveis mínimos de serviços com os valores aceitáveis para os principais elementos que compõe a solução de TIC;
- II - procedimentos de teste e inspeção, para fins de elaboração dos Termos de Recebimento Provisório e Definitivo, conforme disposto no art. 73 da Lei nº 8.666, de 1993, abrangendo:
 - a) metodologia, formas de avaliação da qualidade e adequação da solução de TIC às especificações funcionais e tecnológicas, observando:
 1. definição de mecanismos de inspeção e avaliação da solução, a exemplo de inspeção por amostragem ou total do fornecimento de bens ou da prestação de serviços;
 2. adoção de ferramentas, computacionais ou não, para implantação e acompanhamento dos indicadores estabelecidos;
 3. origem e formas de obtenção das informações necessárias à gestão e à fiscalização do contrato;
 4. definição de listas de verificação e de roteiros de testes para subsidiar a ação dos Fiscais do contrato; e (Alterado pela Instrução Normativa nº 31, de 23 de março de 2021)

¹⁰⁵ Contrato Administrativo nº 32/2021.

- 5. garantia de inspeções e diligências, quando aplicáveis, e suas formas de exercício;
 - b) disponibilidade de recursos humanos necessários às atividades de gestão e fiscalização do contrato, inclusive quanto à qualificação técnica e disponibilidade de tempo para aplicação das listas de verificação e roteiros de testes;
- [...]

Em que pese o item 6 do Projeto Básico em análise apresentar Modelo de Execução do Contrato, trazendo informações de como deveriam ser as rotinas de execução e a quantidade mínima de bens ou serviços para controle, entre outras, verificou-se a existência de falhas no referido modelo de execução, conforme relatado em sequência.

Em relação às rotinas de execução, não restou formalizada a apresentação da equipe técnica da Dataprev, responsável pela prestação dos serviços contratados, ao Ministério da Cidadania, tampouco a apresentação técnica do processo de trabalho e das ferramentas para a execução dos serviços contratados. Segundo o gestor, *“entre a assinatura do Contrato nº 32/2021 e a formalização da Equipe de Fiscalização do Contrato (Portaria SAA nº 105, de 18.02.2022) ocorreram agendas, sem registro de ata, entre a equipe técnica da Contratada e da Contratante, nas quais houve a apresentação da equipe técnica e dos processos e ferramentas de trabalho”*.

No mesmo sentido, não ficou formalmente comprovada a realização de reuniões de planejamento entre a Dataprev e o Ministério, com o objetivo de priorizar itens de *backlog*¹⁰⁶, conforme previsto no inciso I, do item 6.1.5. do Projeto Básico. Ressalta-se que, conforme estabelece o item 4.5.2. do ANEXO I da Portaria SGD/ME nº 5.651/2022, o processo de desenvolvimento de *software* deve prever uma fase inicial para o planejamento do projeto, que envolve a captura da visão do usuário, das necessidades e regras negociais, da definição do escopo do projeto e das principais funcionalidades do produto a ser desenvolvido (*backlog* do produto).

Identificaram-se, ainda, falhas em relação à alocação de servidores para fiscalização, acompanhamento processual e demais atividades necessárias à aferição das exigências contratuais, tendo em vista que, em que pese a publicação da Portaria nº 105/2022, com a designação da equipe de fiscalização do Contrato nº 32/2021, ter ocorrido em 18.02.2022 e a reunião inicial para alinhar os esclarecimentos relativos às questões contratuais e ao recebimento dos Termos estabelecidos no Edital e no Projeto Básico ter ocorrido em 03.03.2022, verificou-se que o efetivo acompanhamento da execução contratual se iniciou apenas após a troca do Fiscal Requisitante Titular, promovida pela Portaria nº 498, de 19.07.2022.

Acrescente-se que a Portaria nº 498/2022, no entanto, em seus artigos 1º e 2º, designou como gestor titular e fiscal técnico titular o mesmo servidor. Ocorre que essa acumulação de papéis contraria o estabelecido no § 2º-A, do art. 29 da IN SGD/ME nº 1/2019, que dispõe que o papel de Gestor do Contrato não pode ser acumulado com nenhum outro papel da Equipe de Fiscalização do Contrato¹⁰⁷. Dessa forma, a equipe de auditoria, quando do conhecimento do

¹⁰⁶ Lista de tarefas ou de pendências, necessárias para dar suporte a um plano estratégico superior. Quando se refere ao desenvolvimento de *software*, pode ser entendido como um repositório de requisitos a serem desenvolvidos e entregues.

¹⁰⁷ Incluído pela Instrução Normativa nº 31, de 23.03.2021.

fato, recomendou ao Ministério da Cidadania que procedesse ao saneamento da situação, em conformidade com o normativo vigente¹⁰⁸. Como providência, por meio da Portaria nº 627, de 16.09.2022, foi designada nova composição da equipe de fiscalização, em conformidade com a legislação que rege o tema.

Conforme relatado anteriormente, após a troca do Fiscal Requisitante Titular, em julho/2022, deu-se o efetivo início à fiscalização da execução do Contrato nº 32/2021, sendo emitida a Nota Técnica nº 1/2022, de 09.08.2022, contendo análise sobre o andamento da execução contratual, assim como solicitação ao Gestor do Contrato para que oficiasse a Dataprev *“para as devidas manifestações e posterior providencias para sanear eventuais inconsistências e realizar os atestes dos serviços prestados”*.

Destaca-se que, em resumo, a mencionada Nota Técnica informa que o Contrato nº 32/2021 é omissivo quanto à definição do início do faturamento. Ainda, em relação ao faturamento, o fiscal do contrato identificou que os valores pagos seriam fixos, porém, que havia, no item 2 do Projeto Básico, *“funcionalidades necessárias para cada um dos serviços e que o rol listado era bem mais completo que o rol de entregas especificados nas Ordens de Serviço”*. Adicionalmente, informa que *“Nesse modelo de serviço de desenvolvimento e sustentação de produtos, as Ordens de Serviço devem indicar o que se espera de evolução/sustentação das aplicações para o período e o ateste deve ser baseado na aceitação dessas entregas, com a aplicações dos níveis de serviço”*. Por fim, conclui que *“o Modelo de Gestão do Contrato não é claro quanto ao fluxo de ateste”*, sendo, dessa forma, proposto novo fluxo de ateste.

Em resposta à supracitada Nota Técnica, a Dataprev apresentou manifestação¹⁰⁹ concordando com o novo fluxo de ateste proposto e, em relação ao entendimento que as Ordens de Serviço deveriam indicar o que se esperaria de evolução/sustentação das aplicações para o período e que o ateste deveria ser baseado na aceitação destas entregas, com a aplicação dos níveis mínimos de serviço, indicando concordância em relação a *“incluir as entregas que se esperam dos requisitos dos serviços nas Ordem de Serviço mensais para cada serviço, desde que estejam dentro do planejamento esperado junto à CONTRATADA, feito em comum acordo com a CONTRATANTE. Lembrando que, as sprints de evolução nos serviços, de acordo com a metodologia ágil empregada pela CONTRATADA, podem perpassar o período de 1 (uma) competência e, desta maneira, deve-se considerar o que realmente será entregue no período desta competência para inclusão na Ordem de Serviço”*.

Cabe consignar que as informações constantes na Nota Técnica referenciada, assim como as manifestações apresentadas pela Dataprev, confirmam a indicação de fragilidades relacionadas à fiscalização da execução do Contrato nº 32/2021.

Quanto à quantidade mínima de bens ou serviços para controle da execução, não houve definição precisa dos itens e respectivos quantitativos que compõem o objeto contratado, fato corroborado nos termos da Nota Técnica nº 1/2022.

Ainda, segundo a Nota Técnica nº 6/2010 - Sefti/TCU – versão 1.3, de 10.11.2015, um Modelo de Gestão do Contrato deveria conter, no mínimo:

¹⁰⁸ Por meio da Nota de Auditoria nº 1094283/01, de 15.09.2022.

¹⁰⁹ Ofício nº 4/2022/DATAPREV - CONTRATO 32/2021/MC, de 17.08.2022 – Processo 71000.006722/2021-59.

- a) definição de papéis e responsabilidades que indique, de forma clara e detalhada, as atribuições de todos os atores envolvidos no processo de contratação, tanto no que diz respeito à instituição pública contratante (área de negócio requisitante do serviço, área de TI, fiscal do contrato, gestor do contrato, entre outros) quanto no que se refere ao fornecedor contratado (preposto, responsável técnico pelo serviço etc.);
- b) mecanismos de controle constituídos dos seguintes elementos: relatório de monitoramento de nível de serviço, contendo o responsável pela sua emissão (cliente ou o fornecedor), bem como contemplando informações sobre o cumprimento de prazos, de requisitos de qualidade e o progresso dos trabalhos; procedimentos de verificação, podendo incluir inspeções técnicas nas dependências da empresa contratada, realização de testes/homologação dos produtos entregues, recontagem da métrica adotada ao final da execução dos serviços, entre outros mecanismos;
- c) indicadores de desempenho e métricas que permitam a mensuração do serviço prestado pelo fornecedor em termos de prazos, qualidade e produtividade, descrevendo, de forma clara e detalhada, os seguintes elementos: objeto, responsável, forma de aferição e periodicidade do cálculo do indicador e da métrica;
- d) cláusulas de penalidade que descrevam, de forma clara e detalhada, cada categoria de situações (com exemplos) que resultarão na aplicação de sanções ao contratado e ao contratante, bem como estabeleçam punições graduais e proporcionais ao descumprimento da meta de serviço definida.

Considerando o entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU), bem como a legislação que trata do tema, somadas às análises da documentação disponibilizada pelo gestor, verifica-se que o Ministério da Cidadania não realizou, quando do início do processo de contratação em análise, a adequada indicação de fiscal de contrato, tampouco definiu diretrizes, processos de gerenciamento de demanda e controle de qualidade, entre outros elementos, que podem impactar o gerenciamento e a fiscalização do serviço de TIC contratado.

Verificou-se, ainda, que o MC buscou adotar métodos ágeis para a execução dos serviços relativos ao Contrato nº 32/2021, no entanto, devido a falhas na etapa de planejamento demonstradas no item 7.2 deste Relatório, tem-se verificado dificuldades na fiscalização e na aferição dos serviços entregues pela Dataprev e, conseqüentemente, em relação à verificação dos valores a serem pagos à contratada.

Diante do exposto, ao analisar as conclusões contidas na Nota Técnica nº 1/2022, elaborada pelo Fiscal Requisitante Titular, e a correspondente manifestação apresentada pela Dataprev, aliadas às análises realizadas pela equipe de auditoria, conclui-se que o modelo de gestão do contrato adotado não contempla as condições mínimas necessárias para o acompanhamento, a gestão e a fiscalização do Contrato nº 32/2021, cujo objeto refere-se ao fornecimento de solução de TIC.

9. Oportunidades de melhorias em relação à interoperabilidade do CadÚnico com outras bases de dados.

O CadÚnico, como ferramenta informatizada de coleta, processamento, sistematização e disseminação de informações para a identificação e a caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda que residem no Brasil, utilizado na formulação, na implementação, no monitoramento e na avaliação de políticas sociais de todas as esferas federativas, bem como

para subsidiar o pagamento de diversos benefícios, reveste-se de significativa importância social. Tendo em vista que uma das suas diretrizes é de que as informações registradas são autodeclaratórias¹¹⁰, ou seja, os entrevistadores devem cadastrar o que lhes for relatado pelo Responsável pela Unidade Familiar, torna-se necessária a existência de mecanismos de controle interno, no âmbito do Ministério, para confirmação e validação dos dados declarados.

De acordo com o Ministério da Cidadania¹¹¹, o único mecanismo de verificação da regularidade dos dados inseridos pelos municípios e pelo Distrito Federal, a partir das entrevistas com as famílias, é o processo de Averiguação Cadastral, com a realização de verificações *a posteriori* dos dados inseridos no CadÚnico com outros registros administrativos. No entanto, a interoperabilidade¹¹² do referido Cadastro com outros sistemas governamentais existentes também pode ser utilizada como mecanismo para aprimorar a qualificação das informações inseridas no Cadastro Único, inclusive, e especialmente, no momento de cadastramento e não somente *a posteriori*.

Nesse sentido, buscou-se verificar as ações já implementadas ou em implementação pelos gestores para a interoperabilidade do CadÚnico com outros sistemas/bases de dados existentes. Em manifestação apresentada¹¹³, o Ministério da Cidadania informou que, em agosto/2022, o CadÚnico possuía integração com os seguintes sistemas:

- a) Cadastro do Número de Identificação Social (Cadastro NIS)¹¹⁴: O Sistema do CadÚnico, desde sua concepção, é integrado com a base do Cadastro NIS, sistema que está sob a responsabilidade da CAIXA. Essa integração permite localizar ou atribuir NIS para as pessoas cadastradas e é por meio desse processo que é feita a verificação de unicidade de pessoa no Cadastro Único;
- b) Sistema CPF da Receita Federal do Brasil: Integração que permite a verificação da titularidade e da situação cadastral do CPF, impedindo a realização de cadastramento de pessoas com divergência de dados e/ou com indicativo de óbito. Esse processo de verificação é realizado pelo Sistema do CadÚnico Versão 7, assim como pelo Aplicativo do CadÚnico; e
- c) CNIS: Por meio do Programa de Modernização do CadÚnico, deu-se início à integração da base do Cadastro Único com o CNIS, que permite, durante a realização do pré-cadastro pelo cidadão, via Aplicativo, a verificação automática da existência de rendas

¹¹⁰ Art. 7º do Decreto nº 11.016/2022: O cadastramento das famílias será realizado pelos municípios que tenham aderido ao CadÚnico ou pelas famílias, por meio eletrônico, na forma a ser estabelecida em ato do Ministro de Estado da Cidadania, observados os seguintes critérios: (...) IV - registro das informações declaradas pelo responsável pela unidade familiar no ato de cadastramento, por meio do formulário a que se refere o inciso I, preferencialmente em meio eletrônico, com as seguintes informações, sem prejuízo de outras a serem estabelecidas em ato do Ministro de Estado da Cidadania (...). (grifo nosso)

¹¹¹ Nota Técnica nº 31/2022 – DECAU/SECAD/SE/MC, de 08.08.2022.

¹¹² Pode ser entendida como a capacidade de diversos sistemas trabalharem em conjunto, de modo a garantir que interajam para trocar informações de maneira eficaz e eficiente.

¹¹³ Nota Técnica nº 31/2022 – DECAU/SECAD/SE/MC, de 08.08.2022.

¹¹⁴ É uma solução tecnológica que permite a identificação do trabalhador em diversos cadastros, bem como do cidadão brasileiro beneficiário de programas sociais.

formais para cada integrante pré-cadastrado na família. No momento de confirmação do pré-cadastro pelo Responsável Familiar, a renda identificada será enviada e gravada na base nacional do CadÚnico, operada pela CAIXA, em relação ao respectivo integrante.

Adicionalmente, foi solicitado ao Ministério que informasse, além dos relacionados anteriormente, outros sistemas que se pretende interoperar com o CadÚnico, bem como o cronograma previsto. Na manifestação encaminhada¹¹⁵, o gestor informou que pretende evoluir na integração com o CNIS, sendo previsto o aprimoramento do processo de atualização cadastral por confirmação no que diz respeito à renda. Nesse caso, a integração entre o CNIS e o CadÚnico irá permitir, no momento em que o Responsável Familiar confirmar a atualização dos dados cadastrais de sua família por meio do Aplicativo, que a informação de renda formal, constante do CNIS, seja migrada e gravada na base nacional do CadÚnico, para cada um dos integrantes cadastrados na família

Informou, ainda, que também está previsto o aprimoramento do processo de atualização cadastral por confirmação visando a alteração da composição familiar, por meio da inclusão ou exclusão de membros a partir da integração com a base do SIRC. Dessa forma, o Responsável Familiar, de acordo com as regras estabelecidas, poderá realizar a inclusão de criança, com até seis meses de idade, e que tenha o seu nascimento registrado na base SIRC, assim como realizar a exclusão de pessoa por motivo de óbito, que esteja devidamente registrado na base SIRC.

Quanto à infraestrutura tecnológica do CadÚnico e a sua adequação para permitir a interoperabilidade com outros sistemas do governo federal, estadual e municipal, o Ministério da Cidadania informou¹¹⁶ que a interoperabilidade do Sistema de Cadastro Único Versão 7 é realizada por meio de *Application Programming Interface* (API) e que estão em produção as API de pré-cadastro e de atualização cadastral por confirmação, ambas para comunicação entre o sistema *online* e o Aplicativo do Cadastro Único. Ainda, a interoperabilidade entre o atual Sistema de Cadastro Único, operado pela CAIXA, com o novo Portal do Cadastro Único, em desenvolvimento pela Dataprev, e o sincronismo de dados durante o processo de transição ocorrerá da seguinte forma: as API que estão em desenvolvimento pela CAIXA, de acordo com regras estabelecidas conjuntamente entre a referida instituição financeira, o Ministério e a Dataprev irão garantir que todos os processos de inclusão, alteração e exclusão cadastral realizados pelas gestões municipais sejam mantidos de forma *online* na base nacional operada pela CAIXA, ou seja, serão dois sistemas operando os mesmos dados de forma *online* na mesma base. Diariamente a Dataprev receberá a extração da base nacional para, de forma contínua, robustecer a base nacional do Cadastro Único dentro do seu ambiente tecnológico. Quando todos os municípios tiverem realizado a migração do Sistema de Cadastro Único Versão 7 para o novo Portal do Cadastro Único, a nova base do Cadastro Único operada pela Dataprev passará a ser a base mandatária.

Verifica-se, portanto, que em agosto/2022, o CadÚnico, na sua Versão 7, mantinha a interoperabilidade com o Cadastro NIS da CAIXA, responsável pela verificação da unicidade das pessoas cadastradas, e com o Sistema CPF da RFB, que verifica a titularidade e a situação

¹¹⁵ Nota Técnica nº 31/2022 – DECAU/SECAD/SE/MC, de 08.08.2022.

¹¹⁶ Nota Técnica nº 31/2022 – DECAU/SECAD/SE/MC, de 08.08.2022.

cadastral do cidadão. Entretanto, apesar da referida interoperabilidade entre o CadÚnico e o Sistema CPF, foram verificadas, conforme tratado no item 2.1 deste Relatório, inconsistências nos registros de CPF entre os dois Sistemas (CPF apresentados no CadÚnico não constantes da base de dados da Receita Federal do Brasil), o que demonstra oportunidades de melhorias em relação à referenciada interoperabilidade.

Para os pré-cadastros realizados desde 30.03.2022, via Aplicativo, desenvolvido pela Dataprev, além dos sistemas supracitados, existe integração com o CNIS, que busca verificar as rendas formais para cada integrante da família, além de estar previsto o aprimoramento da atualização cadastral por confirmação¹¹⁷, também em relação às rendas constantes do CNIS. Ainda, está previsto o aprimoramento do processo de atualização cadastral por confirmação no que se refere à composição familiar, por meio da integração com a base do SIRC (inclusão de pessoa que tenha seu nascimento registrado ou exclusão de pessoa por motivo de óbito).

Depreende-se, da manifestação encaminhada, que a interoperabilidade do CadÚnico com o CNIS está ocorrendo e com o SIRC está prevista para ocorrer, para os pré-cadastros realizados por meio do Aplicativo; para os cadastros já realizados ou em realização sem o uso do Aplicativo não se identifica que ocorra essa interoperabilidade. Destaca-se que não houve apresentação de cronograma para as demais iniciativas de interoperabilidade previstas.

Além disso, existem outras bases de dados no âmbito do governo federal e com as quais o CadÚnico poderia interoperar, tais como do Tribunal Superior Eleitoral (em relação à fidedignidade das informações de Título de Eleitor) ou relacionadas à renda (tais como, Maciça, SIAPE e SIEST) cuja interoperabilidade não está sendo avaliada. Destaca-se, ainda, que não foi mencionada iniciativa de interoperabilidade do CadÚnico com bases de dados estaduais e municipais, com vista à verificação de questões como renda, escolaridade, endereço, dentre outras.

Verifica-se, também, que a migração e o sincronismo de dados entre a Versão 7 do CadÚnico, operado pela CAIXA, e o sistema *online* e o Aplicativo do CadÚnico, desenvolvidos pela Dataprev, têm ocorrido por meio da utilização de API, em desenvolvimento pela CAIXA, ou seja, verifica-se a existência de dois sistemas, mantidos por duas empresas, por meio de contratos distintos, operando os mesmos dados, na mesma base, o que pode gerar riscos de segurança, de versão e de integridade dos dados, devendo, para isso, ser estabelecidas análises e testes de segurança, monitoramento, controle de dados e fortalecimento das estruturas de governança, no intuito de mitigar riscos no tratamento dessas informações, que possuem caráter pessoal, estando protegidas pela Lei Geral de Proteção a Dados Pessoais (LGPD), e que são utilizadas como subsídio para pagamento de diversos benefícios.

Destaca-se, como informado pelo Ministério da Cidadania¹¹⁸, que os custos das API, necessárias para o funcionamento do Aplicativo do Cadastro Único, desenvolvido pela

¹¹⁷ Como anteriormente destacado, em relação à Atualização Cadastral, a cada dois anos é necessário que o cadastro do CadÚnico seja atualizado, porém, por vezes, os dados das famílias podem permanecer os mesmos. Se após a revisão, o Responsável Familiar confirmar que os dados de endereço, integrantes da família e as informações de escolaridade e renda de todos seus membros permanecem iguais, então poderá ser realizada a atualização cadastral por confirmação.

¹¹⁸ Nota Técnica nº 50/2022, de 20.09.2022.

Dataprev, encontram-se previstos no 6º Termo Aditivo do Contrato nº 02/2021¹¹⁹, mantido entre o Ministério da Cidadania e a CAIXA, conforme detalhado no Quadro a seguir.

Quadro 4 - Preços unitários relativos a serviços de *WebService* e API

Item	Item Faturado	Valor unitário da Tarifa (R\$)
3	Serviços de <i>WebService</i> e API	
3.1	Serviço de acesso externo ao Sistema do Cadastro Único - Consulta/pré-cadastro faixa 1 - 0 a 500.000 - franquia	52.903,4033
3.2	Serviço de acesso externo ao Sistema do Cadastro Único - para consulta/pré-cadastro faixa 2 - 500.001 a 1.000.000 por consulta/alteração	0,0600
3.3	Serviço de acesso externo ao Sistema do Cadastro Único - para consulta/pré-cadastro faixa 3 - 1.000.001 a 5.000.000 por consulta/alteração	0,0550
3.4	Serviço de acesso externo ao Sistema do Cadastro Único - para consulta/pré-cadastro faixa 4 - 5.000.001 a 10.000.000 por consulta/alteração	0,0520
3.5	Serviço de acesso externo ao Sistema do Cadastro Único - para consulta/pré-cadastro faixa 5 - a partir de 10.000.001 por consulta/alteração	0,0500

Fonte: 6º Termo Aditivo ao Contrato nº 02/2021

Verifica-se, portanto, a existência de custos relacionados ao desenvolvimento, pela CAIXA, das API necessárias para a coexistência de dois sistemas, mantidos por duas empresas (CAIXA e Dataprev), por meio de contratos distintos (Contrato nº 02/2021 e Contrato nº 32/2021, respectivamente), para operar os mesmos dados.

Por fim, foi questionado ao Ministério da Cidadania se existem estudos ou previsão de interoperabilidade do Sistema do CadÚnico com sistemas de concessão e pagamento de benefícios, considerando que esses sistemas poderiam emitir alerta aos respectivos beneficiários quanto à necessidade de atualização cadastral no CadÚnico, quando da verificação de dados inconsistentes ou desatualizados, para não suspensão do respectivo benefício. Em resposta, foi informado¹²⁰ que a primeira versão do Aplicativo do Cadastro Único dispõe da funcionalidade “Meus benefícios”, na qual o usuário visualiza os benefícios que a família recebe, a data de pagamento e o valor do benefício, sendo que, desde agosto/2022, estão disponíveis informações do Programa Auxílio Brasil, do Auxílio Inclusão e do Benefício de Prestação Continuada, com previsão de expansão para outros benefícios; assim, verifica-se que há algum nível de interoperabilidade entre o CadÚnico e os sistemas de pagamento desses benefícios. Entretanto, apesar da interoperabilidade verificada, não foi informada a existência, tampouco a avaliação sobre a viabilidade de que os sistemas de

¹¹⁹ Contrato de prestação de serviços celebrado entre a União, por intermédio do Ministério da Cidadania, na qualidade de contratante, e a Caixa Econômica Federal, como contratada, objetivando a prestação de serviços no âmbito do Cadastro Único e das ações de transferência direta de renda do Governo Federal sob gestão do Ministério da Cidadania.

¹²⁰ Nota Técnica nº 31/2022 – DECAU/SECAD/SE/MC, de 08.08.2022.

pagamento de benefício emitissem alerta aos seus beneficiários informando, por exemplo, a data limite para atualização dos dados cadastrais no CadÚnico, com objetivo de manter atualizados esses registros, que suportam os pagamentos de benefícios.

Quanto à previsão de expansão de consulta a outros benefícios via Aplicativo do CadÚnico, não se verificou uma data prevista para a inclusão de novos benefícios, tampouco foram especificados quais seriam, demonstrando que, apesar da boa prática, falta planejamento em relação às próximas etapas para o aprimoramento das funcionalidades do Aplicativo.

10. Oportunidades de melhorias em relação à divulgação, ao monitoramento, ao funcionamento e à efetividade do Aplicativo do Cadastro Único.

O desenvolvimento do Aplicativo do CadÚnico faz parte do Programa de Modernização do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, conduzido pelo Ministério da Cidadania. A solução foi desenvolvida pela Dataprev¹²¹ e está em funcionamento desde 30.03.2022. A partir dessa ferramenta, as famílias cadastradas podem, por exemplo, gerar comprovantes de cadastramento, acompanhar suas solicitações, consultar o extrato de programas sociais acessados pelo cidadão e consultar pontos de atendimento. Uma das funcionalidades, desenvolvida para atender as disposições do Decreto nº 11.016/2022, é a de pré-cadastro, que permite que famílias ainda não incluídas no Cadastro Único possam inserir informações básicas e, dentro de um prazo de 240 dias¹²², validar e complementar as informações necessárias de forma presencial em um posto de atendimento do município de residência.

Como informado pelo Ministério da Cidadania, em reunião realizada em 19.08.2022, o referido prazo de 240 dias não se encontra regulamentado em nenhuma base normativa, sendo inserido apenas como regra de negócio no Aplicativo do CadÚnico, o que fragiliza o acompanhamento do seu cumprimento e das providências subsequentes.

Nesse sentido, buscou-se verificar se as funcionalidades mínimas, previstas no Projeto Básico do Contrato nº 32/2021, relacionadas ao desenvolvimento do referido Aplicativo, estariam em operação e, caso não estivessem, se existiria um cronograma para tanto. O Ministério da Cidadania informou¹²³ que, em agosto/2022, os requisitos estabelecidos para o Aplicativo do Cadastro Único encontravam-se na situação detalhada no Quadro em sequência.

¹²¹ Contrato nº 32/2021.

¹²² Inicialmente, o prazo estabelecido era de 120 dias para exclusão do pré-cadastro por decurso de prazo. De acordo com o Informe Auxílio e Cadastro n- 853, de 11.08.2022, do Ministério da Cidadania, a partir de 09.08.2022 o prazo para finalização dos cadastros na situação “Em cadastramento” passou a ser de 240 dias.

¹²³ Nota Técnica nº 31/2022 – DECAU/SECAD/SE/MC, de 08.08.2022.

Quadro 5 - Situação dos requisitos contratados para o desenvolvimento do Aplicativo do CadÚnico – posição de agosto/2022.

Requisito	Situação
Pré-cadastramento	Em produção
Alteração cadastral - Processos de alteração de dados via app e portais e alterações advindas da integração de dados com outros registros administrativos), exclusão cadastral e outras	Entrega prevista para setembro/2022
Emissão, consultas e validações de comprovantes de cadastramento	Em produção
Acompanhamento de solicitações do cidadão	Em produção
Mapa de pontos de atendimento do Cadastro Único	Em produção
Denúncia de fraudes cadastrais	Ainda não foi demandado o desenvolvimento
Avaliação da qualidade dos serviços do Cadastro Único	Ainda não foi demandado o desenvolvimento
Assistente virtual para auxílio do cidadão no processo de cadastramento	Ainda não foi demandado o desenvolvimento
Envio de mensagens e notificações ao cidadão	Em produção
Extrato de programas sociais acessados pelo cidadão	Em produção
Serviço de cadastramento de dados <i>offline</i> . Contestação de informações integradas originárias de outros registros administrativos	Ainda não foi demandado o desenvolvimento
Provimento de mecanismo de comunicação/facilitação do atendimento entre usuários e rede de atendimento	Situação não foi informada pelo Ministério da Cidadania
Monitoramento do uso do app/portal (coleta de dados/estatísticas derivadas do uso das ferramentas, como, por exemplo, tempo de preenchimento das questões etc.)	Em produção
Controle de acesso e autenticação utilizando o <i>gov.br</i>	Em produção
Rastreabilidade dos equipamentos utilizados e das operações de manutenção dos dados;	Ainda não foi demandado o desenvolvimento
Georreferenciamento das unidades cadastradas	Ainda não foi demandado o desenvolvimento
Georreferenciamento da família	Ainda não foi demandado o desenvolvimento
Outras funcionalidades necessárias estabelecidas pelo Ministério da Cidadania	Melhoria contínua
Revisão periódica das plataformas: revisão e atualização para adoção de novas tecnologias e padrões de usabilidade e segurança de acesso e dos dados. Prestação de plataforma flexível que esteja preparada para mudanças estruturais do ponto de vista de negócio ou até arquitetural	Melhoria contínua

Fonte: Nota Técnica nº 31/2022 – DECAU/SECAD/SE/MC, de 08.08.2022.

Verifica-se que em agosto/2022, ou seja, cerca de oito meses após a assinatura do Contrato nº 32/2021, firmado entre o Ministério da Cidadania e a Dataprev em 06.12.2021, com vigência inicial de um ano, dos dezessete requisitos contratados em relação ao desenvolvimento do Aplicativo, não relacionados a melhorias contínuas, oito se encontram

em produção, um tem entrega prevista para setembro/2022 e outros oito não foram demandados à contratada para desenvolvimento.

Em relação aos referidos requisitos, especialmente aqueles não demandados para desenvolvimento pela Dataprev, não se verificou a existência de cronograma no Projeto Básico do Contrato nº 32/2021 para as correspondentes implementações, tampouco na manifestação apresentada pelo Ministério da Cidadania¹²⁴. Tal instrumento é relevante para que o gestor contratante possa ter controle das entregas a serem realizadas pela Dataprev, inclusive para subsidiar os correspondentes pagamentos, tendo em vista que cerca da metade dos requisitos contratados para o desenvolvimento do Aplicativo ainda não se encontra em produção, tampouco possui previsão para demanda de desenvolvimento.

Adicionalmente, foi solicitado ao Ministério da Cidadania que informasse quais ações foram implementadas ou fomentadas para a divulgação do Aplicativo, que permite, dentre outras funcionalidades, a realização de pré-cadastro de famílias no Cadastro Único. Na manifestação encaminhada¹²⁵, o gestor informou que desenvolveu uma série de vídeos, manual e outras orientações, disponíveis em plataforma específica no *site* do Ministério.

Em consulta ao sítio eletrônico do Cadastro Único¹²⁶, foi verificado que há um direcionamento para as duas principais lojas de aplicativos de celular e uma seção com respostas a perguntas frequentes sobre o Aplicativo. Existe também uma cartilha interativa¹²⁷, com um passo a passo para a realização do pré-cadastro e com a apresentação de telas que serão utilizadas pelos usuários. Dessa forma, verifica-se que o Ministério tem adotado, no seu âmbito de atuação, medidas para divulgação do Aplicativo, do seu funcionamento e de suas funcionalidades. Entretanto, não se verificou a existência de orientações pelo gestor federal para que os municípios providenciem a divulgação do Aplicativo junto à população local, no intuito de tornar seu uso mais efetivo pelo público-alvo.

Também foi solicitado ao Ministério da Cidadania que informasse quais foram as ações de monitoramento implementadas em relação ao funcionamento e às funcionalidades do Aplicativo, tais como acompanhamento de eventuais falhas de acesso ou de uso, dentre outras. Conforme manifestação do Ministério da Cidadania¹²⁸, desde a sua implementação, são realizados acessos ao ambiente de homologação para execução de testes buscando o correto desenvolvimento dos requisitos estabelecidos. Ademais, informou que semanalmente a Dataprev disponibiliza à SECAD relatório que mostra os tipos de erros que provocaram rejeições de pré-cadastros. Informou, ainda, que está realizando tratativas junto à Dataprev para ter acesso aos processos e ferramentas de monitoramento, sem especificar, no entanto, a que se referem, tampouco os responsáveis e os prazos correspondentes.

¹²⁴ Nota Técnica nº 31/2022 – DECAU/SECAD/SE/MC, de 08.08.2022.

¹²⁵ Nota Técnica nº 31/2022 – DECAU/SECAD/SE/MC, de 08.08.2022.

¹²⁶ Disponível em www.gov.br/cadunico. Acesso em 19.08.2022.

¹²⁷ Disponível em https://novoead.cidadania.gov.br/webview.php/srv/www/htdocs/badiunetdata/files/1/456ijuka1uuoi57hy0an_package/uni1/inicio.html. Acesso em 19.08.2022.

¹²⁸ Nota Técnica nº 31/2022 – DECAU/SECAD/SE/MC, de 08.08.2022.

Diante dessa manifestação, foi requisitado ao gestor que encaminhasse os relatórios elaborados semanalmente pela Dataprev, relativos aos meses de junho, julho e agosto/2022, com a descrição dos eventuais tipos de erros que provocaram rejeições de pré-cadastros realizados via Aplicativo, além das providências adotadas pelo Ministério da Cidadania (contratante) e pela Dataprev (contratada) frente às falhas porventura identificadas. Em nova resposta¹²⁹, o Ministério informou que não há previsão contratual de envio dessas informações pela contratada. Quanto às providências adotadas em relação aos eventuais erros que provocam rejeição de pré-cadastro, o gestor esclareceu que a Dataprev, de forma automática, identifica os erros de envio através dos *log* de retorno das API e reexecuta o processamento diariamente.

Desse modo, verificam-se fragilidades nas ações de monitoramento do funcionamento do Aplicativo por parte do Ministério da Cidadania. A existência de mecanismos de controle, como indicadores e relatórios de acompanhamento de falhas, é importante para a identificação dos principais problemas de funcionamento e usabilidade do Aplicativo e para o desenvolvimento das correções necessárias.

Dessa forma, para subsidiar a avaliação do funcionamento do Aplicativo que permite, dentre outras funcionalidades, a realização de pré-cadastro de famílias no Cadastro Único, considerando a ausência de relatórios produzidos pela Dataprev e pelo Ministério da Cidadania, conforme supracitado, foram analisados 814 comentários de usuários, do Aplicativo referentes ao período de 01.06.2022 a 23.08.2022¹³⁰. As principais críticas apontadas estão relacionadas no Quadro a seguir.

Quadro 6 - Principais críticas realizadas pelos usuários ao Aplicativo Cadastro Único – período de 01.06.2022 a 23.08.2022

Críticas	Total de usuários	%
Falhas no funcionamento ou na usabilidade do Aplicativo	277	34,0%
Necessidade de ir a um posto de atendimento municipal após a realização do pré-cadastro via Aplicativo ou para atualização cadastral	55	6,8%
Ausência de retorno de solicitação	14	1,7%

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base nos comentários efetuados pelos usuários do Aplicativo Cadastro Único na loja de aplicativos Google Play Store. Extração de 23.08.2022.

Com relação às falhas no funcionamento/usabilidade do Aplicativo, os usuários relataram, dentre outras, a ocorrência de instabilidade, lentidão, falhas de comunicação, ausência de resposta, indisponibilidade de acesso a funcionalidades específicas (pré-cadastro; atualização; consulta; emissão de comprovantes) e problemas na atualização do Aplicativo. Alguns usuários também informaram problemas na inserção de dados no Aplicativo, em especial o Código de Endereçamento Postal (CEP), a Unidade da Federação (UF) e o município no campo referente ao endereço, além de expressões como “e”, “de”, “da” no campo nome.

¹²⁹ Nota Técnica nº 42/2022 – DECAU/SECAD/SE/MC, de 05.09.2022.

¹³⁰ Os comentários analisados foram efetuados pelos usuários do Aplicativo baixado via Google Play Store. Não foram analisados os comentários efetuados pelos usuários do Aplicativo baixado via Apple Store, tendo em vista o pequeno número de registros (baixa representatividade).

Quanto à necessidade de comparecimento a um posto de atendimento municipal, a regra é definida pelo Ministério. No caso de pré-cadastro, o Responsável pela Unidade Familiar deve ir a um posto de atendimento dentro de um prazo de 240 dias, levar os documentos de identificação das pessoas da família e complementar dados que são essenciais. No caso de atualização cadastral, o aplicativo permite apenas a atualização por confirmação, ou seja, quando não houver qualquer mudança de integrantes, renda ou escolaridade para as pessoas que integram a família. Dessa forma, caso alguma informação esteja diferente daquela apresentada no Aplicativo, o RUF deverá ir até um posto de atendimento do Cadastro Único no seu município. Entretanto, percebe-se, nos comentários analisados, que os usuários do Aplicativo mencionaram a existência de longas filas nos postos de atendimento e dificuldade de conseguir agendamento, tanto para finalizar o pré-cadastro, quanto para atualização cadastral. Alguns usuários ainda mencionaram dificuldade em saber se seus cadastros foram aprovados ou não, após a realização do pré-cadastro. Verifica-se, portanto, que a adoção de medidas para o aperfeiçoamento do processo de pré-cadastro via Aplicativo, como, por exemplo, o envio da documentação de forma *online* pelo usuário e o retorno das solicitações feitas através de notificações ao RUF, são alternativas a serem avaliadas pelo Ministério para uma atuação mais eficiente e assertiva, bem como para redução das eventuais filas nos postos de atendimento.

Ainda, cinco usuários relataram dificuldade em finalizar o pré-cadastro, pois alguns agentes cadastradores municipais não conheciam o Aplicativo ou informaram que o processo não funcionava. Dessa forma, verifica-se que o reforço das ações para divulgação do Aplicativo por parte do Ministério, inclusive direcionadas aos agentes municipais, faz-se importante para que o processo de cadastramento seja mais ágil e eficiente para o cidadão.

Quanto a ações previstas no Contrato nº 32/2021, a serem executadas pela Dataprev, para manutenção, atualização e suporte do Aplicativo utilizado, dentre outras funcionalidades, para a realização do pré-cadastro, de acordo com o Projeto Básico¹³¹, existe tal previsão, porém não há detalhamento dessas ações, nem a especificação dos prazos e da sua forma de execução. Nos processos relativos aos pagamentos efetuados pelo Ministério da Cidadania à Dataprev, referentes aos meses de março a junho/2022, não há referência explícita ao requisito de “Revisão periódica das plataformas”, tampouco o detalhamento das referidas ações previstas no Projeto Básico, fragilizando, dessa forma, o adequado acompanhamento dessas ações pelo Ministério, na condição de contratante.

Adicionalmente, com o objetivo de avaliar a efetividade do Aplicativo, foram solicitados ao gestor dados sobre os registros realizados por esse meio. Em resposta¹³², o Ministério da Cidadania informou que, até 01.08.2022, ou seja, quatro meses após o início do seu

¹³¹ Item 2.3.1 do Projeto Básico nº 3: Serviço de Acesso Pessoal ao Cadastro Único – módulo cidadão: Aplicativo móvel e Portal do Cidadão: Instrumento complementar ao Sistema de Cadastro Único que permita ao cidadão realizar seu auto cadastramento e/ou atualização cadastral, bem como consultar seus dados na base nacional do Cadastro Único de forma *online*, inclusive de informações integradas originárias de outros registros administrativos, e emitir comprovante de cadastramento. Funcionalidades mínimas necessárias: (...) XIX - Revisão periódica das plataformas: revisão e atualização para adoção de novas tecnologias e padrões de usabilidade e segurança de acesso e dos dados. Prestação de plataforma flexível que esteja preparada para mudanças estruturais do ponto de vista de negócio ou até arquitetural. (grifo nosso)

¹³² Nota Técnica nº 31/2022 – DECAU/SECAD/SE/MC, de 08.08.2022.

funcionamento, foram realizados 456.661 pré-cadastros via Aplicativo, dos quais 81.487 estavam na situação “Cadastrado” (17,8%), 8.821 foram excluídos por decurso de prazo (1,9%) e 3.234 foram excluídos por outros motivos (0,7%), sendo que os 79,6% pré-cadastros restantes se encontravam no prazo de 240 dias para validação e complementação das informações de forma presencial em postos de atendimento dos municípios. Ou seja, no momento da análise, a maior parcela dos pré-cadastros aguardava validação.

Conforme consulta realizada na base de dados do CadÚnico em 22.11.2022 (mês de referência setembro/2022), verificou-se que no período de 30.03.2022 (data de início de funcionamento do Aplicativo) até 01.08.2022 (data referenciada na manifestação do gestor) foram cadastradas 3.027.166 novas famílias no CadÚnico. Dessa forma, verifica-se que apenas 2,7% dessas famílias tiveram seus pré-cadastros iniciados via Aplicativo.

Na sequência, buscou-se verificar a faixa de renda das famílias que tiveram seus pré-cadastros já validados, cujo resultado é apresentado na Tabela a seguir.

Tabela 18 - Distribuição das famílias com situação “Cadastrado”, com origem do pré-cadastro realizado via Aplicativo, segundo a faixa de renda (até 01.08.2022)

Faixa de renda	Total de famílias	%
Renda familiar <i>per capita</i> até R\$ 105,00	41.720	51%
Renda familiar <i>per capita</i> entre R\$ 105,01 e R\$ 210,00	10.459	13%
Renda familiar <i>per capita</i> entre R\$ 210,01 e meio salário-mínimo	17.525	22%
Maior que meio salário-mínimo	11.783	14%
Total	81.487	100%

Fonte: Nota Técnica nº 31/2022 – DECAU/SECAD/SE/MC, de 08.08.2022.

Com base nas informações disponibilizadas pelo gestor, verifica-se que a maior parte dos pré-cadastros efetivamente validados até 01.08.2022 foram efetuados por famílias em situação de extrema pobreza ou famílias de baixa renda (64%). Isso indica que o Aplicativo conseguiu alcançar essas famílias mais vulneráveis.

Adicionalmente, conforme planilha disponibilizada pelo gestor, não foram identificadas pela equipe de auditoria distorções na distribuição e na efetividade dos pré-cadastros entre UF, nem entre as regiões brasileiras. Os maiores volumes de pré-cadastros se deram nos estados/regiões mais populosos, enquanto os menores volumes de pré-cadastros se deram nos estados/regiões menos populosos. Tais fatos demonstram que não houve distorção na utilização do Aplicativo por faixa de renda ou por UF.

Ainda, em relação ao processo de pré-cadastramento via Aplicativo, buscou-se verificar como ocorre o cancelamento do pré-cadastro quando do não comparecimento do Responsável pela Unidade Familiar ao posto de atendimento no prazo de 240 dias. Na manifestação encaminhada¹³³, o gestor informou que após o referido prazo, caso o cadastro não tenha sido complementado pelo Responsável pela Unidade Familiar, será automaticamente excluído de

¹³³ Nota Técnica nº 31/2022 – DECAU/SECAD/SE/MC, de 08.08.2022.

forma lógica¹³⁴ pelo motivo “Decurso de Prazo” e, após sessenta dias, contados a partir da data da exclusão lógica, ocorrerá a exclusão física dos dados¹³⁵. Ressaltou, ainda, que, diariamente, a Dataprev recebe a extração da base nacional do Cadastro Único e, ao identificar a exclusão do código familiar, a informação é atualizada no Aplicativo. Portanto, quando o cidadão tentar acessar seu pré-cadastro via Aplicativo, será exibida a mensagem de que ele não está cadastrado na base nacional do Cadastro Único.

Em relação às exclusões do pré-cadastro, destaca-se, novamente, que os prazos de 240 dias para exclusão lógica, quando o Responsável Familiar não complementa o cadastro conforme previsão, e de sessenta dias, após a exclusão lógica, para que seja realizada a exclusão física, não constam em regramentos normativos, sendo apenas inseridos como regra de negócio de sistemas, passando, inclusive, por recentes alterações. Por outro lado, verifica-se como adequada a rotina informada pelo gestor relacionada às exclusões do pré-cadastro, que devem ocorrer automaticamente, e de forma integrada, diariamente, entre o Aplicativo, operacionalizado pela Dataprev, e a base do CadÚnico, mantida pela CAIXA, muito embora tal rotina não tenha sido avaliada, considerando que nas informações disponibilizadas pelo Ministério da Cidadania não constavam as datas de inclusão dos pré-cadastros.

Por fim, buscou-se verificar como os dados do pré-cadastro, inseridos no Aplicativo desenvolvido pela Dataprev, se comunicam com o atual Sistema do Cadastro Único, mantido pela CAIXA. Conforme manifestação do Ministério da Cidadania¹³⁶, o envio dos dados é realizado via API desenvolvida pela CAIXA para o processo de pré-cadastramento. A API está disponível para transmissão automática dos dados entre segunda e sexta-feira, das 07 às 21 horas. Nos horários em que a API não está disponível para transmissão, os dados de pré-cadastro ficam armazenados na Dataprev e aguardam o próximo horário de disponibilidade para transmissão automática. O gestor informou ainda que, ao se conectar à API, o pré-cadastro passa por validações, de acordo com regras de negócio estabelecidas pela SECAD, CAIXA e Dataprev. Caso o pré-cadastro atenda às regras de consistência, os dados serão gravados na base nacional do Cadastro Único, um código familiar será atribuído e o pré-cadastro passará para a situação “Em cadastramento”. Caso o pré-cadastro não atenda às regras de consistência, o pré-cadastramento será rejeitado e o Aplicativo apresentará mensagem de orientação para o Responsável pela Unidade Familiar. Dessa forma, verifica-se que há rotina implementada para a comunicação, no processo de migração dos dados do Aplicativo para a base nacional do Cadastro Único, a qual é essencial enquanto permanecer a existência de dois sistemas, mantidos por duas empresas diferentes (CAIXA e Dataprev), por meio de contratos distintos, operando as mesmas informações, na mesma base de dados; destaca-se, no entanto, que a confirmação dessa rotina não compôs o escopo da presente auditoria.

¹³⁴ Pré-cadastro continua aparecendo na base do CadÚnico, porém na situação de “Excluído”.

¹³⁵ Pré-cadastro é excluído da base nacional do CadÚnico.

¹³⁶ Nota Técnica nº 31/2022 – DECAU/SECAD/SE/MC, de 08.08.2022.

11. Oportunidades de melhorias em relação à disponibilização de dados do Cadastro Único para outros órgãos e entidades da Administração Pública.

Os dados de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, constantes no Cadastro Único, contribuem para a formulação e a implantação de políticas públicas capazes de promover melhoria na condição de vida dessa parcela da população. Diversos programas sociais¹³⁷, conforme relacionado no Anexo II deste Relatório, utilizam o Cadastro para identificar potenciais beneficiários, sendo relevante a avaliação quanto à forma e à adequação da disponibilização de dados do Cadastro Único pelo Ministério da Cidadania para outros órgãos e entidades.

O compartilhamento dos dados do Cadastro Único está amparado pelo Decreto nº 11.016/2022 e os critérios e os procedimentos para a disponibilização e a utilização de informações contidas no Cadastro Único foram instituídos pela Portaria MC nº 810/2022. De acordo com esse normativo, o órgão gestor do Cadastro Único no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios autoriza e disponibiliza o acesso aos dados do Cadastro Único para as finalidades previstas no mencionado Decreto¹³⁸. Além disso, a cessão¹³⁹ e a utilização dos dados devem ser pautadas pelo respeito à dignidade do cidadão e à sua privacidade, nos termos do art. 31 da Lei nº 12.527, de 18.11.2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI), e em observância às disposições de proteção dos dados pessoais da Lei nº 13.709 – Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), de 14.08.2018.

Como forma de avaliar se os controles instituídos pelo Ministério da Cidadania para disponibilização de dados do Cadastro Único encontram-se adequados, solicitou-se à referida pasta ministerial que descrevesse a sistemática de compartilhamento de tais dados. Em resposta¹⁴⁰, o gestor informou que os dados contidos no Cadastro Único podem ser classificados em dados não identificados ou identificados. Em relação aos dados não identificados, ou seja, aqueles que não permitem a identificação de pessoas e famílias constantes do Cadastro Único, não há necessidade de formalização de processo administrativo para sua disponibilização, tendo em vista que são de acesso público e de livre

¹³⁷ Em setembro/2022 existiam 28 programas federais usuários do Cadastro Único (<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve-1/programas-que-atendem-aos-inscritos>). Acesso em 30.09.2022.

¹³⁸ Art. 13. Os dados de identificação das famílias do CadÚnico são sigilosos, de acordo com a definição estabelecida pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e pela Lei nº 13.709, de 2018, e de compartilhamento específico, nos termos do disposto no Decreto nº 10.046, de 2019, e somente poderão ser utilizados para as seguintes finalidades: I - gestão de políticas públicas, de acordo com o § 2º do art. 2º; e II - realização de estudos e pesquisas.

¹³⁹ A cessão é definida, na Portaria MC nº 810/2022, como ato administrativo pelo qual o órgão gestor do Cadastro Único autoriza e disponibiliza o acesso aos dados identificados para as finalidades previstas no Decreto nº 11.016/2022.

¹⁴⁰ Nota Técnica nº 31/2022 – DECAU/SECAD/SE/MC, de 08.08.2022.

circulação¹⁴¹. Já no caso dos dados identificados, que permitem a identificação de pessoas e famílias constantes do CadÚnico, a disponibilização é realizada por meio de cessão.

Em síntese, a cessão de dados identificados, com a finalidade de formulação e gestão de políticas públicas, está condicionada à solicitação formal do órgão ou entidade demandante e à assinatura do Termo de Uso do CadÚnico para Programas Sociais do Governo Federal. Tal solicitação deve conter as justificativas para a solicitação de cessão dos dados; o Termo de Responsabilidade (TR), assinado pelo representante legal do órgão ou entidade demandante; e o Termos de Compromisso de Manutenção de Sigilo (TCMS), assinados pelos técnicos que terão acesso aos dados solicitados, para utilização exclusiva na finalidade autorizada. Existem, ainda, algumas especificidades em relação à cessão de dados identificados, de acordo com o tipo de solicitante. Por exemplo, autoridades judiciais, Ministério Público da União, autoridades policiais, órgãos de controle e parlamentares não precisam assinar o Termo de Responsabilidade, tampouco o Termo de Compromisso de Manutenção de Sigilo.

Após receber o pedido de acesso, o Ministério formaliza processo administrativo, realiza análise técnica, se manifesta quanto aos documentos apresentados e ao atendimento dos requisitos relativos à cessão, estabelecidos em normas específicas¹⁴². Caso a solicitação seja deferida, o órgão gestor do Cadastro Único providencia o acesso do órgão ou entidade requerente aos dados identificados. Esse acesso pode ser disponibilizado através de cessão da base de dados com extração mensal do Cadastro Único ou por meio do cadastramento de técnicos indicados pelo requerente para uso de ferramenta da CECAD¹⁴³.

Dessa forma, conforme detalhamento anterior, a sistemática de disponibilização dos dados do Cadastro Único a outros órgãos e entidades da Administração Pública está normatizada e estruturada no âmbito do Ministério.

Adicionalmente, foi solicitado ao gestor que informasse quais os controles internos instituídos para a disponibilização da base de dados do Cadastro Único a outros órgãos e entidades. Na resposta recebida¹⁴⁴, há menção exclusivamente no sentido de que o controle dos acessos disponibilizados por meio do Termo de Uso, do Termo de Responsabilidade e do Termo de Compromisso de Manutenção de Sigilo é realizado por meio de processos no Sistema Único de Processos Eletrônicos em Rede (SUPER)¹⁴⁵.

A fim de verificar a efetividade desses controles, foram solicitados ao Ministério da Cidadania os Termos de Uso dos Programas Usuários do Cadastro Único, assinados no período de

¹⁴¹ O Ministério da Cidadania disponibiliza ferramentas de consulta a dados não identificados do Cadastro Único, tais como o Painel CECAD, o Mapa de Oportunidades e Serviços Públicos (MOPS) e o Relatório de Informações Sociais. De acordo com o gestor, o uso de dados não identificados é estimulado sempre que se verifica pertinente e de acordo com a finalidade informada pelo solicitante.

¹⁴² Normas do Cadastro Único, Lei de Acesso à Informação, Lei Geral de Proteção de Dados e Decreto nº 10.046/2019.

¹⁴³ <https://cecad.cidadania.gov.br/painel03.php>.

¹⁴⁴ Nota Técnica nº 31/2022 – DECAU/SECAD/SE/MC, de 08.08.2022.

¹⁴⁵ Sistema Único de Processo Eletrônico em Rede (super.gov.br) é um sistema oficial de gestão de documentos e processos administrativos eletrônicos do Governo Federal.

janeiro/2020 até agosto/2022, sendo disponibilizados os documentos relativos aos programas relacionados no Quadro a seguir.

Quadro 7 - Dados dos Termos de Uso relativos aos Programas Usuários do Cadastro Único, no período de janeiro/2020 a agosto/2022

Programa	Publicação no Diário Oficial da União (DOU)
Programa Nacional de Assistência Estudantil ^(a)	14.06.2021 (Nº 109, seção 3, pág. 06)
Distribuição de Antenas para Usuários que recebem Sinais de TV Aberta ^(a)	13.06.2022 (Nº 111, seção 3, pág. 08)
Internet Brasil ^(a)	Aguardando publicação no DOU
Auxílio Criança Cidadã ^(b)	13.09.2022 (Nº 174, seção 3, pág. 08)
Auxílio Esporte Escolar ^(b)	Solicitada a atualização do Termo de Uso - aguardando assinatura
Auxílio Inclusão Produtiva Urbana ^(b)	Aguardando publicação no DOU
Auxílio Brasil ^(b)	05.09.2022 (Nº 169, seção 3, pág. 11)
Auxílio Gás ^(b)	05.09.2022 (Nº 169, seção 3, pág. 12)
Bolsa Iniciação Científica Jr. ^(b)	05.09.2022 (Nº 169, seção 3, pág. 11)
Auxílio Inclusão Produtiva Rural ^(b)	Aguardando publicação no DOU

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base em informações constantes na Nota Técnica nº 31/2022 – DECAU/SECAD/SE/MC, de 08.08.2022, e seus anexos.

(a) Novos Programas Usuários, a partir de janeiro/2020.

(b) Termos solicitados pela SECAD para regularização em virtude dos novos programas no âmbito do Ministério da Cidadania.

Com base nos documentos disponibilizados, observou-se que os Termos de Uso dos Programas Usuários do Cadastro Único estão de acordo com o especificado na Portaria MC nº 810/2022. Porém, quatro dos dez Termos de Uso analisados na amostra, em 28.09.2022, ainda não se encontravam com a devida publicação no Diário Oficial da União, conforme determina o § 5º, do art. 45 da referida Portaria¹⁴⁶, tornando-os sem o devido efeito legal.

Adicionalmente, foi requisitada ao gestor cópia digitalizada dos Termos de Responsabilidade e dos Termos de Compromisso de Manutenção de Sigilo dos Programas Usuários do Cadastro Único, assinados no período de janeiro/2020 até agosto/2022, sendo disponibilizados pelo Ministério da Cidadania os Termos relativos ao Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), do Ministério da Educação, ao Programa de Distribuição de Antenas para Usuários que recebem Sinais de TV Aberta, da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), e do Programa Internet Brasil, do Ministério das Comunicações. Também foram avaliados os supracitados Termos dos benefícios e auxílios complementares do Programa Auxílio Brasil e do Programa Auxílio Gás, do próprio Ministério.

Em relação aos Termos de Responsabilidade, verificou-se, em geral, adequação com o especificado na Portaria MC nº 810/2022. Ressalta-se, entretanto, que no Termo de

¹⁴⁶ Art. 45, § 5º. A assinatura do Termo de Uso produzirá seus efeitos a partir da publicação pelo órgão gestor do CadÚnico de extrato do Termo de Uso no Diário Oficial da União.

Responsabilidade do PNAES, o objeto está descrito como “*utilização dos dados de identificação do Auxílio Emergencial*” e não como utilização dos dados identificados do Cadastro Único, do mesmo modo nos demais, além de o referido Termo não indicar os agentes públicos que teriam acesso aos dados disponibilizados¹⁴⁷. Ademais, verificou-se, em relação ao Termo de Responsabilidade do Programa Internet Brasil, do Ministério das Comunicações, assinado em 18.01.2022, que o seu signatário foi exonerado da função que ocupava na referida pasta ministerial, estando, desde 13.04.2022, exercendo suas funções na ANATEL. Tal situação deveria ter gerado alteração no signatário do Termo de Responsabilidade do Programa Usuário, fato que não foi identificado quando da análise ao respectivo processo.

Quanto aos Termos de Compromisso de Manutenção de Sigilo, verificou-se que dois servidores relacionados nos termos analisados na amostra não estão atualmente lotados nos órgãos que solicitaram o compartilhamento dos dados. Entretanto, destaca-se que, de acordo com a Portaria MC nº 810/2022, é de responsabilidade dos órgãos e entidades solicitantes informar ao gestor do Cadastro Único sobre a substituição dos signatários dos termos¹⁴⁸. Adicionalmente, foram identificados casos de Termos de Compromisso de Manutenção de Sigilo assinados por empregados terceirizados e por estagiário do órgão, assim como por pessoas sem vínculo com a administração pública. Tal situação está em desconformidade com o disposto no Termo de Uso assinado pelos Programas Usuários, que diz que agentes públicos ou investidos de função pública devem ser indicados para ter acesso aos dados do Cadastro Único.

Adicionalmente, buscou-se avaliar a adequação da disponibilização dos dados do CadÚnico em relação aos preceitos da LGPD, especialmente quanto ao compartilhamento de dados pessoais de indivíduos e famílias cadastradas. Em resposta¹⁴⁹, o gestor relatou que adotou melhorias no procedimento de cessão de dados identificados do Cadastro Único em respeito ao princípio de necessidade da LGPD. Assim, passou-se a limitar a cessão de dados e a disponibilizar apenas as informações que são estritamente necessárias à execução da finalidade para a qual foi autorizada a utilização.

Além disso, de acordo com estudo realizado pelo Ministério¹⁵⁰, verifica-se também o atendimento ao princípio da finalidade da LGPD, na medida em que toda a análise das solicitações de cessão é feita com base na finalidade exposta e na respectiva justificativa. Destacou, ainda, que a finalidade de cada demanda é analisada à luz da legislação do Cadastro Único, que prevê o uso dos dados somente para gestão de políticas públicas ou para a realização de estudos e pesquisas, enquanto outras possibilidades para tratamento de dados do Cadastro Único por terceiros são amparadas pela LAI e pela própria LGPD.

No entanto, o gestor verificou, ainda, que os atuais procedimentos e práticas de cessão de dados do Cadastro Único exigem adequação em face da LGPD no que diz respeito aos

¹⁴⁷ Anexo IV da Portaria MC nº 810/2022, Cláusula 3.2.a do Termo de Uso do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

¹⁴⁸ Art. 52. Os órgãos e entidades indicados nos arts. 45, 48, 49, 50 e 51 desta Portaria devem comprometer-se a informar o órgão gestor do CadÚnico sobre a substituição dos signatários dos Termos de Responsabilidade e de Compromisso de Manutenção de Sigilo.

¹⁴⁹ Nota Técnica nº 31/2022 – DECAU/SECAD/SE/MC, de 08.08.2022.

¹⁵⁰ Nota Técnica nº 37/2022 – DECAU/SECAD/SE/MC, de 04.08.2022.

princípios da segurança e da prevenção. Sobre o tema, informou¹⁵¹ que vem adotando providências nesse sentido, como o levantamento de requisitos de segurança da informação para a solução de controle da disponibilização dos dados do Cadastro Único. Exemplos de requisitos já levantados são a utilização de criptografia de ponta a ponta na transferência de dados; a adoção de medidas para garantir que os dados sejam acessados somente por pessoas autorizadas, mediante processos de autenticação e autorização; a possibilidade de utilização de diferentes formas de compartilhamento de dados; e o registro de eventos que permitam o rastreamento das ações de usuários por meio de *log* de acesso e de manuseio de dados pessoais para fins de monitoramento e auditoria.

Dessa forma, considerando as informações apresentadas pelo gestor, observa-se que o Ministério tem gradualmente instituído controles específicos no processo de compartilhamento de dados de indivíduos e famílias cadastradas no Cadastro Único, embora esses controles não tenham sido objeto do escopo de análise da presente auditoria.

Ainda, buscou-se avaliar a existência de estudos sobre o alinhamento e as necessidades de ajustes na disponibilização de dados pessoais decorrentes da LGPD. Na resposta encaminhada pelo gestor¹⁵², foi citada a existência de uma avaliação¹⁵³ sobre a adequação à LGPD dos procedimentos de cessão de dados do Cadastro Único, inclusive com uma demanda específica de desenvolvimento de solução tecnológica para esse fim, feita pela SECAD à STI/MC, classificada com prioridade alta, porém ainda não implementada. Além disso, foi realizada consulta ao Encarregado da LGPD (Ouvidor-Geral do MC) e à Consultoria Jurídica do Ministério da Cidadania acerca da necessidade de adequação do Cadastro Único ao disposto no art. 14 da LGPD, que se refere ao tratamento de dados de crianças e adolescentes; em síntese, a SECAD avaliou¹⁵⁴ que não há necessidade de adequação do Sistema do Cadastro Único às disposições da LGPD nesse aspecto. Ademais, em conformidade com o art. 37 da LGPD¹⁵⁵, foi elaborado o Inventário de Dados Pessoais do Cadastro Único, que consiste no registro das operações de tratamento dos dados pessoais realizados. O inventário apresenta os agentes de tratamento e o encarregado, a descrição do fluxo de tratamento dos dados pessoais, a finalidade do tratamento e a categoria dos dados pessoais, com sua descrição, tempo de retenção e nome da base de dados.

Desse modo, considerando-se as tratativas anteriormente descritas, o Ministério tem buscado promover o adequado alinhamento da disponibilização dos dados do Cadastro Único aos princípios e às orientações da LGPD.

¹⁵¹ Nota Técnica nº 37/2022 – DECAU/SECAD/SE/MC, de 04.08.2022.

¹⁵² Nota Técnica nº 31/2022 – DECAU/SECAD/SE/MC, de 08.08.2022.

¹⁵³ Nota Técnica nº 37/2022 – DECAU/SECAD/SE/MC, de 04.08.2022.

¹⁵⁴ OFÍCIO Nº 28/2022 – CGAPI/DECAU/SECAD/SE/MC, de 18.02.2022.

¹⁵⁵ Art. 37. O controlador e o operador devem manter registro das operações de tratamento de dados pessoais que realizarem, especialmente quando baseado no legítimo interesse.

12. Falhas na concessão de perfis de acesso ao CadÚnico para inclusão, exclusão e alteração de dados cadastrais.

No exercício de 2021 foi realizada auditoria envolvendo a concessão de perfis de acesso ao CadÚnico, com os resultados registrados no Relatório de Avaliação nº 826376¹⁵⁶, a auditoria teve o objetivo de avaliar se os controles adotados pelo Ministério da Cidadania, com base na Política de Controle de Acesso (PCA) aos dados do CadÚnico, instituída por intermédio da Portaria nº 502/2017, de 29.11.2017, encontravam-se adequados para mitigar o risco de acesso indevido ao Cadastro Único, e a consequente possibilidade de concessão irregular de benefícios de programas sociais.

Os resultados da referida auditoria revelaram que os processos de cadastramento no Sistema CadÚnico, de Usuário Máster¹⁵⁷ e de Usuário Comum¹⁵⁸, não asseguravam que apenas pessoas autorizadas e que guardassem relação com o exercício do cargo, função, emprego ou atividade públicas tivessem acesso a esses perfis. A partir de consultas em bases de dados governamentais, foram identificados, à época, 52 Usuários Máster e 1.405 Usuários Comuns ativos que não possuíam registro de vínculo empregatício com o município ao qual se encontravam associados no Sistema de Cadastro Único.

Ademais, verificou-se que o cadastramento/permissionamento de Usuários Máster e Comum não estava aderente às diretrizes estabelecidas pela PCA, assim como às normas de segurança da informação aplicáveis, apresentando as seguintes fragilidades:

- i) existência injustificada de quantidade de Usuário Máster superior ao limite fixado em dez municípios;
- ii) ausência de Usuário Máster ativo em 1.481 municípios nos quais havia registro de Usuários Comuns ativos (26,5% dos municípios brasileiros), caracterizando falha na cadeia de responsabilização, pois os Usuários Máster são responsáveis pelo monitoramento e por eventual revogação dos acessos de Usuários Comuns;
- iii) cadastramento indevido de Usuários Comuns, tendo em vista a existência de 61 Usuários Comuns que foram cadastrados e/ou permissionados por Usuários Máster de outro município, fora de sua área de atuação; 507 Usuários Comuns cadastrados/permissionados por Usuários da CAIXA, situação para a qual não há previsão normativa; 107 usuários menores de dezoito anos de idade (69 com perfil de manutenção de dados e 38 com perfil de consulta); e dez usuários com indicação de óbito, identificados em decorrência do cruzamento com a base de dados da Receita Federal do Brasil;

¹⁵⁶ <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/958428>

¹⁵⁷ Usuário cadastrado exclusivamente pela CAIXA, limitado a dois usuários por órgão solicitante, que possui acesso a todas as funcionalidades do sistema, tendo a atribuição de cadastrar os demais usuários do órgão ao qual é vinculado. https://www.caixa.gov.br/Downloads/cidades-cadastramento-unico-manuais/Manual_Cadastro_Unico.pdf - Versão 7.42.0, de março/2022. Acesso em 09.01.2023.

¹⁵⁸ Usuário cadastrado pelo Usuário Máster do órgão ao qual está vinculado que, de acordo com o perfil a ele atribuído, pode acessar determinadas funcionalidades - https://www.caixa.gov.br/Downloads/cidades-cadastramento-unico-manuais/Manual_Cadastro_Unico.pdf - Versão 7.42.0, de março/2022. Acesso em 09.01.2023.

- iv) permissionamento de acesso de Usuários além do período necessário para execução de suas tarefas, contrariando o princípio do menor privilégio. Dentre 142.104 permissionamentos concedidos, em 99.710 (70,2%) o Usuário Máster não fazia utilização da funcionalidade de restrição de horário de uso do Sistema ao período de expediente na prefeitura, situação possivelmente decorrente da existência de informações contraditórias em orientações do Ministério da Cidadania e de falhas em definições padrão iniciais, pelo Ministério, a serem implementadas em sistema.

Ainda quanto ao controle de acessos, verificou-se, na referida auditoria, que não existia revalidação periódica dos acessos ao Sistema de Cadastro Único com base na função exercida e na área de atuação do usuário, e que não era efetuado o cancelamento/bloqueio de contas de acesso de usuários que não acessaram o Sistema de Cadastro Único por longos períodos.

No que tange especificamente ao processo de manutenção de dados de beneficiários no Sistema de Cadastro Único, foram identificadas, à época, as seguintes situações: 1.114 usuários que efetuaram alterações no próprio cadastro, caracterizando possível conflito de interesses; 40.807 ocorrências de manutenção em dados de beneficiários/famílias efetuadas por usuário de município diverso daquele de cadastro da família; e manutenção de dados realizada por 346 usuários com perfil de consulta.

Ante o exposto, verificou-se que a PCA do Ministério da Cidadania carecia de critérios específicos para credenciamento de Usuários Máster e Comum. Adicionalmente, os controles associados à gestão dos usuários revelaram-se frágeis, em função da não verificação automatizada, pelo sistema, que assegurasse que os cadastros realizados estivessem aderentes com informações das bases de dados governamentais, bem como pela ausência de definição de procedimento formal para a realização da análise crítica dos direitos de acesso a intervalos regulares pré-definidos e de critérios para revogação total do acesso após período pré-definido sem uso do sistema. As fragilidades identificadas representam risco de concessões indevidas de acesso ao Sistema de Cadastro Único, o que, conseqüentemente, poderia acarretar a inserção de informações incorretas nesse Sistema, fragilizando a qualidade dos dados inseridos no CadÚnico, devido à redução da fidedignidade dos dados, e aumentando o risco de concessões e de pagamentos indevidos de benefícios, bem como de fraudes, relacionados aos programas governamentais que dele se utilizam.

Assim, verificou-se a necessidade de estabelecimento, em normativos, de critérios relativos ao cadastramento de usuários; de aprimoramento do sistema por meio de rotinas automáticas com vistas a evitar cadastramentos e manutenções indevidas; de verificação das situações de acessos concedidos e que estavam desconformes com as regras à época definidas; de definição de períodos e de horários para utilização do sistema; de realização de análise crítica dos direitos de acesso de usuários; e de revogação de acesso após determinado período sem utilização do sistema. As medidas mencionadas constaram de recomendações à SECAD/MC, no âmbito do Relatório de Avaliação nº 826376, em relação às quais as providências informadas pelo gestor estão apresentadas a seguir.

Quanto à definição de *“critérios e documentações necessários para a identificação e o cadastramento de todos os tipos de usuários, com o efetivo registro no sistema destes documentos e de informações que permitam identificar se o usuário cadastrado atende às condicionantes previstas em normativos de segurança da informação”*, houve a publicação da

Instrução Operacional Nº 3/2021 – SE/SECAD/DECAU/CGGPC¹⁵⁹, de 17.11.2021, definindo os critérios e as documentações necessárias para a identificação e o cadastramento de todos os tipos de usuários para acesso ao Sistema de Cadastro Único, de forma a atender as diretrizes da PCA, regulamentada pela Portaria MDS nº 502/2017.

Em relação à adequação do Sistema do Cadastro Único *“de modo a garantir a existência de pelo menos um Usuário Máster ativo por município, incluindo a possibilidade de ocorrer a suspensão de acesso dos Usuários Comuns caso não ocorra regularização”*, a antes mencionada Instrução Operacional definiu procedimentos para a realização do cadastramento e do permissionamento de usuários para o acesso ao Sistema de Cadastro Único, reforçando a importância de os municípios cadastrarem Usuário Master, tendo em vista a relevância de suas atividades, e com a definição de procedimentos operacionais de monitoramento, a serem conduzidos em conjunto pela CAIXA e pela SECAD. A partir das análises realizadas no âmbito desta auditoria, verifica-se que as orientações publicadas e os procedimentos definidos e implementados pelo Ministério da Cidadania melhoraram a situação anteriormente apurada; na verificação realizada em 2021, 1.481 municípios possuíam Usuários Comuns ativos sem pelo menos um Usuário Máster ativo cadastrado, ao passo que em nova apuração realizada, com base em extrações de dados disponibilizadas pelo Ministério da Cidadania¹⁶⁰, posição de 09.07.2022, verificou-se a existência de 180 municípios na situação descrita. Verifica-se que o Sistema do CadÚnico não garante, de forma automatizada, a existência de pelo menos um Usuário Máster ativo por município, tampouco a suspensão de acesso dos Usuários Comuns caso não haja pelo menos um Usuário Master ativo, o que está aderente ao procedimento de monitoramento operacional definido pelo Ministério da Cidadania como forma de não impactar os procedimentos de manutenção do CadÚnico nesses municípios.

Naquilo que diz respeito à verificação dos casos já existentes de municípios com Usuários Comuns autorizados por Usuário Máster fora da sua área/órgão de atuação; usuários menores de idade; usuários com indicação de falecimento; inserção e manutenção dos dados efetuadas por usuário em seu próprio cadastro, com validação pelo município; inserção e manutenção dos dados efetuados por usuário de município diferente do município vinculado ao cadastro; e manutenção de dados realizada por usuários com perfil de consulta, foram apresentadas informações detalhadas para as providências estruturantes adotadas, com a criação de regras para impedir a ocorrência de situações do mesmo tipo, bem como que a Instrução Operacional Nº 3/2021 – SE/SECAD/DECAU/CGGPC contempla orientações para o tratamento de situações de possíveis conflito de interesse (usuário do CadÚnico operando alterações em seu próprio cadastro ou de sua família). Adicionalmente, no intuito de verificar a repercussão das providências implementadas, foram realizados novos cruzamentos de dados, com base em extrações de informações disponibilizadas pelo Ministério da Cidadania, posição de 09.07.2022, tendo sido verificada a ocorrência de situações do mesmo tipo daquelas anteriormente registradas: 55 casos de usuários menores de idade na data da inclusão no sistema; quinze casos de usuários com indicação de falecimento; 655 casos de inserção e manutenção dos dados efetuadas por Usuário em seu próprio cadastro, com validação pelo

¹⁵⁹ <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes/instrucao-operacional-3-2021/InstruoOperacionalN3.2021SE.SECAD.DECAU.CGIPC.pdf>.

¹⁶⁰ Anexo à Nota Técnica nº 31/2022 DECAU/SECAD/SE/MC, de 08.08.2022.

município; e 8.551 casos de manutenção de dados realizada por usuários com perfil de consulta. Assim, apesar das providências informadas pelo Ministério da Cidadania, ainda se verificam erros e inconsistências quanto à concessão de acessos ao CadÚnico, bem como em relação à manutenção dos dados no Sistema, considerando a ocorrência de alteração de dados por usuário em seu próprio cadastro.

A definição de período e horário padrão, como *default*, para acesso ao Sistema do Cadastro Único, está implementada, tendo sido informado que a disponibilidade foi definida entre 07 e 21 hs; ainda, houve a implantação de uso obrigatório de funcionalidade em que o Usuário Máster deve informar o período em que o Usuário Comum pode acessar o Sistema, dentro daquele estipulado para a disponibilidade do Sistema. No intuito de verificar a efetividade das providências adotadas, foi realizado novo cruzamento de dados, com base em extrações de informações disponibilizadas pelo Ministério da Cidadania, posição de 09.07.2022, sendo verificado que dos 45.798 usuários ativos, 207 foram cadastrados em horário fora do intervalo das 07 às 21 hs. Adicionalmente, verificou-se que em 122 das 5.384 unidades gestoras existentes houve cadastramento de usuários fora desse intervalo. Destaca-se que o mês com maior percentual de cadastramento fora do horário referenciado foi maio/2022. Em complemento, também foram verificados os horários de alterações de dados cadastrais realizadas no Sistema do CadÚnico entre janeiro/2022 e junho/2022, sendo constatado que, das alterações em dados de pessoas, 7,1% ocorreram fora do intervalo de horário em questão e, das alterações em dados de famílias, esse percentual foi de 0,3%. Nesse sentido, verifica-se que, apesar da existência da funcionalidade de “Restrição de Horário” e das correspondentes melhorias implementadas pelo Ministério, como informado em manifestação, persiste a discricionariedade do Usuário Máster para realizar alteração do horário no qual os operadores poderão acessar o Sistema do CadÚnico, sem a necessidade de justificativa da gestão municipal, fato que fragiliza a apuração das causas desses registros realizados fora do intervalo proposto; a obrigatoriedade de informação, pelo Usuário Máster, das devidas justificativas para permissão de acessos e alterações no Sistema do CadÚnico em horários diferentes do intervalo padrão, pode permitir a identificação das situações que demandam acessos ao Sistema fora de horários usuais, bem como a adoção de medidas futuras para implementações eventualmente identificadas como necessárias.

Naquilo que diz respeito à recomendação para que fosse feita uma análise crítica dos direitos de acesso dos usuários do Sistema de Cadastro Único, em intervalos pré-definidos, a mesma não foi implantada; foi informada, no entanto, exclusivamente, a existência de uma regra de vigência, em que usuários que não acessem o sistema em um prazo de 100 dias terão seu perfil de acesso automaticamente excluído, tendo sido validado, a partir de novo cruzamento de dados realizado, com base em extrações de informações disponibilizadas pelo Ministério da Cidadania, posição de 09.07.2022, que não existem usuários ativos com mais de cem dias sem acessar ao Sistema do CadÚnico.

Quanto à implementação de *“controles sistêmicos que limitem a possibilidade de alterações no cadastro realizadas por usuários com indicativos de conflito de interesse”*, como anteriormente registrado, o Ministério indicou que foi desenvolvida regra com o objetivo de impedir *“a alteração cadastral de uma família por um operador (master ou comum) quando este for integrante da família. Da mesma forma, esta regra impedirá que seja associado um entrevistador ao cadastro de uma família quando este entrevistador for um de seus integrantes”*. No intuito de verificar a providência informada, foram realizados novos

cruzamentos de dados, com base em extrações de informações disponibilizadas pelo Ministério da Cidadania, posição de 09.07.2022, tendo sido verificada a ocorrência de 655 casos de inserção e de manutenção dos dados efetuadas por Usuário em seu próprio cadastro, com validação pelo município. Assim, apesar das providências informadas, ainda existem ocorrências dessa natureza, indicando a necessidade de verificação da adequação dos controles sistêmicos instituídos.

Diante das análises e considerações apresentadas, verifica-se que ainda existem falhas na concessão de perfis de acesso ao CadÚnico para inclusão, exclusão e alteração de dados cadastrais. Destaca-se que foram verificadas melhorias em relação às situações apuradas em 2021, sendo que, das sete recomendações expedidas no âmbito do Relatório de Avaliação nº 826376, quatro foram consideradas atendidas, as demais permanecem em monitoramento, devido à persistência de situações a serem aprimoradas.

Destaca-se, por fim, que não serão expedidas novas recomendações relacionadas a este item do Relatório; o monitoramento das novas providências a serem adotadas pelo Ministério continuará a ser realizado no âmbito das recomendações anteriormente expedidas.

RECOMENDAÇÕES

I - À Secretaria-Executiva do Ministério:

1. Aprimorar o processo de governança e de gestão de risco no âmbito do Ministério, desenvolvendo, especialmente, resposta aos riscos e atividades de controle em relação ao processo e à gestão do CadÚnico, com foco principal no “Programa de Modernização do Cadastro Único”, utilizando-se, inclusive, dos fluxos do CadÚnico, mapeados pela equipe de auditoria e validados, à época, pela SECAD.
Achado nº 6.

II – À Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único

2. Avaliar os resultados dos cruzamentos de dados realizados de forma a apurar as inconsistências identificadas, adotando as providências pertinentes para os casos específicos em que exista a necessidade de ações em relação aos registros do CadÚnico.
Achado nº 2 (itens 2.1 a 2.11).
3. Avaliar a viabilidade técnica de batimento automático, tanto no cadastramento, quanto nas atualizações cadastrais, dos dados autodeclarados pelo cidadão com os dados constantes da base de dados da Receita Federal do Brasil, tais como número do CPF, data de nascimento, nome do cidadão e nome da mãe.
Achado nº 2 (itens 2.1 a 2.5).
4. Aprimorar as rotinas e os processos de trabalho no intuito de buscar a melhor identificação do cidadão, especialmente em relação ao preenchimento do Título de Eleitor e do nome da mãe no Cadastro Único, como uma boa prática para a fidedignidade das informações do Cadastro e conseqüentemente dos pagamentos de benefícios por ele suportados.
Achado nº 2 (itens 2.1, 2.2 e 2.5).
5. Em atendimento à Lei nº 14.534/2023, elaborar Plano de Ação, com etapas, responsáveis e prazos, para que o CPF passe a ser instrumento suficiente para identificação do cidadão no âmbito do CadÚnico, sendo promovidas as devidas alterações legais nos normativos que regem o Cadastro Único, assim como no Sistema, no Manual do CadÚnico e nos correspondentes formulários de cadastramento.
Achado nº 2 (item 2.1).
6. Avaliar a viabilidade técnica de batimento automático, tanto no cadastramento, quanto nas atualizações cadastrais, dos dados autodeclarados pelo cidadão com os dados constantes do SIRC/SISOBI e do Sistema Eletrônico de Registros Públicos (Serp), deste último quando disponíveis ao Governo federal, evitando assim a realização de novos cadastros vinculados a pessoas com indicativo de óbito.
Achado nº 2 (item 2.6).
7. Avaliar a viabilidade técnica de criação, no Sistema do Cadastro Único, de mecanismos de controle informatizados (controle de aplicação) que não permitam a vinculação de mais de uma pessoa a um mesmo número de CPF ou de Título de Eleitor, assim como de uma mesma pessoa em mais de uma composição familiar ativa.
Achado nº 2 (itens 2.1, 2.2 e 2.7).

8. Avaliar a viabilidade técnica de criação, no Sistema do Cadastro Único, de mecanismos de controle informatizados (controle de aplicação), a exemplo de geração de alertas e não salvamento dos dados, quando do cadastramento ou da atualização de informações incompletas ou imprecisas, especialmente em relação a dados já parametrizados (tais como número do CPF ou data de nascimento entre os membros familiares), assim como em relação ao não cumprimento das regras de validação do cadastro no CadÚnico (tais como idade do Responsável Familiar, documentação necessária do Responsável Familiar e documentação necessária do cidadão).
Achado nº 2 (itens 2.1, 2.3 e 2.9) e nº 3¹⁶¹.
9. Criar sistemática de acompanhamento periódico e contínuo das tendências de remanejamento das composições familiares no CadÚnico, com prazos e responsáveis definidos, considerando que tal ocorrência impacta diretamente no pagamento de diversos benefícios suportados pelas informações do Cadastro Único.
Achado nº 2 (item 2.11).
10. Avaliar a oportunidade de que seja estabelecida, pelo Ministério, orientação normativa aos entes federados para criação de instância de revisão/qualificação dos dados inseridos no Sistema CadÚnico pelos servidores municipais, de forma amostral, com o objetivo de reduzir o risco de inconsistências cadastrais.
Achado nº 3.
11. Avaliar a oportunidade, após finalizado o ciclo de Revisão Cadastral de 2022, de rever o cronograma proposto no art. 4º da Portaria nº 747/2022, no intuito de acelerar o processo de Revisão Cadastral das famílias cuja última atualização cadastral tenha ocorrido nos exercícios de 2018 a 2022.
Achado nº 4.
12. Implementar melhorias no monitoramento das providências adotadas pelos municípios para resolução da situação apurada após o recebimento da listagem das famílias identificadas nos processos de Averiguação e de Revisão Cadastral, para além de nova checagem mensal da situação dessas famílias e da geração de bases derivadas com a situação mais recente, estabelecendo indicadores e metas para monitorar a resolução das situações apontadas, bem como avaliar a oportunidade de que esses indicadores e metas sejam atrelados à transferência de valores financeiros aos entes federados, a título do IGD-M, na busca de maior efetividade nas providências adotadas pela gestão municipal.
Achado nº 4.
13. Apurar a situação cadastral das famílias que foram inseridas nos processos de Averiguação e de Revisão Cadastral dos exercícios de 2017 e 2019 e que não tiveram nenhum registro de atualização em seus cadastros do ano referenciado para frente e que, mesmo assim, constam com a situação “Cadastrado” em outubro/2022, bem como apurar a situação das famílias que foram inseridas nos referidos processos de Averiguação e de Revisão

¹⁶¹ Considerando que as recomendações nº 8 e nº 11 do Relatório Preliminar, encaminhado ao Ministério em janeiro/2023, possuíam teor similar, elas foram consolidadas, neste Relatório, na Recomendação nº 8, sendo, portanto, excluída a Recomendação nº 11 e renumeradas as recomendações subsequentes.

Cadastral e constam, em outubro/2022, com situação cadastral “Sem registro civil”, providenciando o ajuste/exclusão dos cadastros, conforme pertinente.

Achado nº 4.

14. Aprimorar os controles internos existentes no âmbito dos processos de Averiguação e de Revisão Cadastral doravante realizados, no intuito de evitar a ocorrência de famílias inseridas nos referidos processos e que, apesar de não atualizarem seus cadastros nos prazos definidos continuam com situação “Cadastrado”, assim como monitorar os percentuais de providências adotadas pelos municípios em relação às famílias constantes dos processos de Averiguação e de Revisão Cadastral do exercício de 2022, com indicativo de baixo percentual de resolução até a conclusão deste Relatório.

Achado nº 4.

15. Avaliar a possibilidade de uso de indicadores e de outros mecanismos de controle, tais como alertas ou relatórios gerenciais, para monitoramento e análise das exclusões cadastrais, inclusive com acompanhamento das ações promovidas pelos gestores municipais do Cadastro Único.

Achado nº 5.

16. Estabelecer prazos limite para a realização das exclusões previstas nos art. 24, 25 e 27 da Portaria MC nº 810/2022, após a identificação das hipóteses previstas, bem como criar mecanismos de controle sistêmicos relacionados ao cumprimento dos referidos prazos.

Achado nº 5.

17. Avaliar a pertinência de promover alteração normativa, relacionada à Portaria MC nº 810/2022, para que a possibilidade de exclusão lógica, da base do CadÚnico, de cadastros de pessoas e de famílias incluídos indevidamente por agentes públicos ou em que tenha ocorrido prestação de informações inverídicas pelas famílias, não esteja restrita à comprovação de má-fé.

Achado nº 5.

18. Avaliar a oportunidade de redução do prazo de 24 meses para que os municípios ou o Ministério providencie a exclusão lógica de famílias que não atualizaram seus cadastros no prazo definido, inclusive avaliando a possibilidade de tornar essa exclusão lógica *online* e/ou automatizada pelo Sistema do CadÚnico, no intuito de buscar a melhor qualificação dos seus dados cadastrais, que suportam o pagamento de diversos benefícios, promovendo, ainda, as devidas alterações normativas e em sistemas relacionadas ao tema.

Achado nº 5.

19. Realizar, no âmbito do Contrato nº 32/2021, estudos que avaliem a viabilidade e economicidade da migração da gestão do CadÚnico para a Dataprev, considerando, inclusive, os custos relacionados à coexistência do Cadastro Único no âmbito da CAIXA e da Dataprev, por tempo ainda não determinado, com o objetivo de promover o saneamento do mencionado Contrato, bem como de subsidiar a tomada de decisão dos gestores em relação a eventual necessidade de prorrogação futura.

Achados nº 7 e nº 8.

20. Adotar providências para o aprimoramento dos modelos de gestão e de execução do Contrato nº 32/2021, contemplando o aperfeiçoamento do Acordo de Níveis Mínimos de

Serviço, inclusive das funcionalidades acordadas, definindo indicadores e metas de desempenho e de qualidade, bem como padrões de aceitação das entregas realizadas.
Achado nº 7.

21. Definir cronograma, com a indicação das etapas, dos serviços e dos responsáveis pela implementação das funcionalidades previstas no Contrato nº 32/2021 e ainda não demandadas à Dataprev, de forma a acompanhar as entregas e subsidiar os correspondentes pagamentos.

Achado nº 8.

22. Implantar indicadores de desempenho e métricas, no âmbito do Contrato nº 32/2021, que permitam a mensuração do serviço prestado pelo fornecedor em termos de prazos, qualidade, produtividade e valor, descrevendo, de forma clara e detalhada, o objeto, a responsabilidade, a forma de aferição e a periodicidade do cálculo do indicador e da métrica.

Achado nº 8.

23. Estabelecer cronograma, com a definição das etapas, dos prazos e dos responsáveis pela realização das ações voltadas à interoperabilidade, no âmbito do CadÚnico, com outros sistemas, em especial em relação ao CNIS e ao SIRC/SISOBI e Serp, este último quando disponível ao Governo Federal.

Achado nº 9.

24. No âmbito da interoperabilidade prevista do CadÚnico com o CNIS e com o SIRC, verificar a viabilidade de aplicar as mesmas regras dos cadastros iniciados via Aplicativo para os cadastros realizados diretamente no Sistema de Cadastro Único .

Achado nº 9.

25. Estabelecer, formalmente, análises e testes de segurança, monitoramento, controle de dados e fortalecimento das estruturas de governança, no intuito de mitigar riscos no tratamento de informações via API, enquanto existirem dois sistemas, mantidos por duas empresas (CAIXA e Dataprev), por meio de contratos distintos, operando os mesmos dados, na mesma base de dados.

Achado nº 9.

26. Avaliar a oportunidade e a viabilidade de estabelecer a interoperabilidade com sistemas de pagamento de benefícios para que esses possam emitir alertas aos seus beneficiários informando a data limite para atualização dos seus dados cadastrais no CadÚnico, bem como sobre a necessidade dessa atualização para não suspensão do correspondente benefício.

Achado nº 9.

27. Estabelecer cronograma, com a definição das etapas, dos prazos e dos responsáveis, para a inclusão de novos benefícios na consulta “Meus benefícios”, realizada por meio do Aplicativo do CadÚnico, no intuito de gerenciar e monitorar as melhorias a serem implementadas na referida funcionalidade.

Achado nº 9.

28. Realizar estudos para verificar a possibilidade e a viabilidade de realizar a interoperabilidade do CadÚnico com outros sistemas ou bases de dados, inclusive no âmbito estadual e municipal.

Achados nº 4 e nº 9.

29. Definir cronograma, com a indicação das etapas, dos serviços e dos responsáveis pela implementação dos requisitos vinculados ao Aplicativo do CadÚnico ainda não demandados à Dataprev, de forma a acompanhar as entregas e subsidiar os correspondentes pagamentos, além de detalhar as ações previstas para manutenção, atualização e suporte do referido Aplicativo.

Achado nº 10.

30. Estabelecer ações de fomento para que os municípios realizem a divulgação do Aplicativo e de suas funcionalidades junto à população local, inclusive por meio dos agentes de cadastramento, em especial nos postos de atendimento do Cadastro Único.

Achado nº 10.

31. Aprimorar os instrumentos de monitoramento do funcionamento e das funcionalidades do Aplicativo, inclusive os mecanismos de controle, tais como a implantação de indicadores de eventuais falhas no funcionamento e na usabilidade, de tempos de resposta, dentre outros, assim como de acompanhamento de suas soluções. Nesse sentido, recomenda-se, ainda, pactuar o envio, pela contratada (Dataprev), de relatório contendo a descrição dos eventuais erros que provocaram rejeição de pré-cadastros realizados via Aplicativo, para que o Ministério, como contratante dos serviços, possa fazer o acompanhamento dessas falhas e da resolução dos problemas porventura identificados.

Achado nº 10.

32. Verificar a oportunidade e a viabilidade de implantar ações relacionadas à otimização do processo de pré-cadastro via Aplicativo, tais como a possibilidade de envio da documentação necessária para o cadastramento de forma *online* pelo usuário, no intuito de agilizar o processo e reduzir as filas nos postos de atendimento, e de retorno das solicitações feitas através de notificações, via Aplicativo, ao Responsável pela Unidade Familiar.

Achado nº 10.

33. Normatizar os prazos relacionados ao processo de exclusão de pré-cadastro (exclusão lógica e exclusão física) da base nacional do Cadastro Único, com o objetivo de permitir o acompanhamento e o controle da efetividade do processo de cadastramento de pessoas e famílias.

Achado nº 10.

34. Verificar os signatários atuais dos Termos de Responsabilidade e dos Termos de Compromisso de Manutenção de Sigilo para acesso aos dados do Cadastro Único, identificando se são agentes públicos ou investidos de função pública e se estão atualmente vinculados ao órgão gestor do Programa Usuário, adotando as medidas de saneamento para os casos cabíveis. Ainda, reforçar junto aos órgãos e entidades solicitantes de base de dados do Cadastro Único, por meio de comunicado oficial, sobre a necessidade de informar o Ministério quando da alteração dos responsáveis pelo acesso às informações, signatários dos referidos termos, para a realização dos ajustes pertinentes.

Achado nº 11.

35. Avaliar a oportunidade e a viabilidade de definição de prazo, em periodicidade a ser definida pelo gestor do CadÚnico, para revalidação dos Termos de Uso, de Responsabilidade e de Compromisso de Manutenção de Sigilo, com a consequente suspensão do acesso aos dados do Cadastro Único pelo Programa Usuário quando da não revalidação dos referidos Termos, no intuito de evitar que pessoa não mais autorizada continue a acessar os dados de pessoas e famílias constantes no Cadastro Único.

Achado nº 11.

CONCLUSÃO

Por meio da presente auditoria, foi realizada avaliação do Cadastro Único, considerando ser o referido Cadastro uma ferramenta informatizada de coleta, processamento, sistematização e disseminação de informações para a identificação e a caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda que residem no Brasil, utilizado na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas sociais de todas as esferas federativas, bem como para subsidiar o pagamento de diversos benefícios assistenciais, revestindo-se, portanto, de significativa relevância social.

Das análises realizadas, verificou-se inadequação na gestão de riscos do Ministério especificamente em relação ao Cadastro Único. Tendo em vista a sua complexidade, abrangendo, dentre outros aspectos, significativas questões tecnológicas, além da interface com diversos atores (Ministério, entes federados, CAIXA, Dataprev e outros órgãos gestores que operacionalizam programas sociais por meio da utilização do CadÚnico), faz-se relevante implementar melhorias na gestão de riscos no âmbito do MDS, com foco principal no Programa de Modernização do Cadastro Único, que tem por objetivo alcançar toda a cadeia do processo de cadastramento e de gestão do CadÚnico, desde o primeiro atendimento ao cidadão até a elaboração de informações gerenciais para a formulação e a implementação de políticas sociais, sob o risco de prejuízo à execução da política pública, assim como daqueles programas que utilizam as informações inseridas no Sistema do CadÚnico, bem como de desperdício de recursos públicos.

Verificaram-se, ainda, inconsistências e impropriedades cadastrais nos registros constantes do CadÚnico, cujos dados suportam o pagamento de diversos benefícios, bem como o desenvolvimento de programas sociais e de estudos sobre as famílias de baixa renda, com vistas à análise de alternativas para a superação da situação de vulnerabilidade econômica e social da referida população. Dessa forma, por meio de cruzamentos de dados realizados, foram constatadas inconsistências relacionadas aos CPF cadastrados no CadÚnico, com destaque para os casos de CPF que não constam da base de dados da RFB e de um mesmo CPF associado a mais de uma pessoa; inconsistências nos Títulos de Eleitor cadastrados no CadÚnico, em especial, os casos de um mesmo Título de Eleitor associado a mais de uma pessoa; inconsistências na data de nascimento de pessoas cadastradas no CadÚnico, quando comparada com a mesma informação constante do Sistema CPF da RFB ou quando comparada entre os membros de uma mesma família; inconsistências entre o nome de pessoas ou da mãe de pessoas cadastradas no CadÚnico, quando comparado, por meio da chave de pesquisa CPF, com a mesma informação constante do Sistema CPF da RFB; indicativo de pessoas constantes da base de dados do CadÚnico, inclusive na situação “Cadastrado”, com registro de óbito nos sistemas SIRC e/ou SISOBI; indicativo de um mesmo CPF associado a mais de uma composição familiar; divergências entre as rendas autodeclaradas no CadÚnico e as constantes em outras bases de dados existentes; indicativo de inobservância de regras de validação de cadastros no CadÚnico; indicativo de que as exclusões automáticas no CadÚnico estejam em desacordo com as regras e prazos previstos; e indicativo de remanejamento de composições familiares constantes do CadÚnico, especialmente considerando a tendência crescente de desmembramento de famílias já cadastradas, a tendência de redução do tamanho médio das famílias e o aumento do cadastro de novas famílias unipessoais frente às demais famílias.

Destaca-se que essas ocorrências possuem impacto direto no pagamento de benefícios que são suportados pelos dados do CadÚnico.

Ademais, avaliou-se o Programa de Modernização do CadÚnico, com enfoque no Contrato nº 32/2021, celebrado entre o Ministério da Cidadania e a Dataprev, para contratação de serviços especializados de TIC visando a utilização, a disponibilização e a operacionalização da plataforma tecnológica do Novo Cadastro Único. Sendo assim, foi verificado que não foram adequadamente definidos o planejamento, o modelo de execução e o modelo de gestão da referida contratação, considerando: i) a ausência de caracterização quanto à viabilidade e à economicidade da migração da gestão do CadÚnico para a Dataprev, inclusive em relação ao custo de manutenção do Cadastro Único, por período ainda não definido (considerando a ausência de definição de cronograma), pela CAIXA e pela Dataprev; ii) a contratação de serviço de TIC por remuneração no formato de preço fixo mensal, sem a definição precisa dos itens e quantitativos que compõem o objeto, não sendo, portanto, o modelo do contrato orientado à entrega das funcionalidades que compõem o Novo Sistema do CadÚnico, mas sim a um modelo para contratação de serviços de sustentação de *software*; e iii) que os níveis mínimos de serviço não possuem elementos suficientes para aferir a qualidade dos serviços prestados, contemplando apenas os serviços de sustentação de *software*, deixando os serviços de desenvolvimento da solução sem mecanismos que possibilitem ao Ministério remunerar a Dataprev na medida do cumprimento do nível de serviço, o qual deveria ter sido pactuado no ajuste. Adicionalmente, também no âmbito do Contrato nº 32/2021, verificou-se que o modelo de gestão definido não contempla as condições necessárias para o acompanhamento, a gestão e a fiscalização da referida contratação. Destaca-se que tais ocorrências dificultam a realização, pelo contratante, da adequada aferição da qualidade e da quantidade das entregas pela empresa contratada, ocasionando riscos de faturamento inadequado dos serviços prestados, de descontinuidade dos serviços e de dificuldades em casos de necessidade de adequação do contrato.

Ainda naquilo que diz respeito especificamente a soluções tecnológicas, foi verificada oportunidade de melhorias em relação à interoperabilidade do CadÚnico com outras bases de dados, no intuito de melhor qualificação dos dados cadastrados. Ainda, foi verificada oportunidade de melhorias em relação à divulgação, ao monitoramento, ao funcionamento e à efetividade do Aplicativo CadÚnico, desenvolvido pela Dataprev, no âmbito do Programa de Modernização do Cadastro Único, bem como em relação aos mecanismos de controle instituídos pelo Ministério para garantir a consistência dos dados cadastrais, quando da inserção dessas informações no Sistema e no Aplicativo do CadÚnico, não se restringindo a validações feitas por ocasião do processo de Averiguação Cadastral, realizado em momento posterior à inclusão de dados das pessoas e das famílias no Sistema, considerando que a validação *a posteriori*, em alguns casos, pode possibilitar, durante algum tempo, o pagamento indevido de benefícios que utilizam as informações constantes do CadÚnico.

Nesse contexto, verificou-se, também, necessidade de melhorias nos processos de Averiguação e de Revisão Cadastral, considerando as falhas apuradas envolvendo os resultados dos referidos processos, realizados nos exercícios de 2017 e de 2019, especialmente em relação às famílias que constam, em outubro/2022, em situação “Cadastrado”, sem que tenham sido realizadas atualizações em seus respectivos cadastros, após constarem dos processos de qualificação. Ainda, existem oportunidades de melhorias em relação à definição do cronograma para convocação de famílias com registros cadastrais

desatualizados, no âmbito dos próximos processos de Revisão Cadastral; ao monitoramento, pelo Ministério, das providências adotadas em âmbito municipal após o recebimento das listagens contendo o resultado dos processos de Averiguação e de Revisão Cadastral, para subsidiar as validações a serem realizadas junto aos beneficiários; e à obtenção de novas bases de dados para subsidiar processos futuros de Averiguação Cadastral.

Verificaram-se, ademais, oportunidades de melhorias no processo de exclusão cadastral, especialmente em relação à normatização de prazos para a realização das exclusões previstas na Portaria MC nº 810/2022 e à criação de indicadores e outros mecanismos de controle, como forma de acompanhamento e monitoramento das exclusões que devem ser realizadas. Adicionalmente, também foi verificada a necessidade de aprimoramento das atuais regras de consistência cadastral que subsidiam as exclusões de forma automatizada pelo Sistema do CadÚnico, considerando a existência de falhas nos processamentos pertinentes, no intuito de evitar que pessoas que deveriam ser excluídas continuem ativas no CadÚnico e, portanto, aptas ao recebimento de benefícios, caso preencham os requisitos de elegibilidade específicos.

Ainda, há oportunidades de melhorias em relação à disponibilização de dados do Cadastro Único para outros órgãos e entidades da Administração Pública, especialmente quanto à sistemática de atualização dos signatários dos Termos de Responsabilidade do Programa Usuário e dos Termos de Compromisso de Manutenção de Sigilo, tendo em vista a existência de Termos assinados por empregados terceirizados e por estagiário, assim como por pessoas sem vínculo com a administração pública, em desconformidade com o disposto no Termo de Uso assinado pelos Programas Usuários, que estabelece que exclusivamente agentes públicos ou investidos de função pública devem ser indicados para ter acesso aos dados do Cadastro Único.

Por fim, verificou-se a persistência de falhas na concessão de perfis de acesso ao Cadastro Único para inclusão, exclusão e alteração de dados cadastrais, em verificação à implementação das recomendações que constaram do Relatório de Avaliação nº 826376, com destaque para a existência de usuários menores de idade na data de inclusão no sistema; usuários com indicação de falecimento; e inserção e manutenção de dados efetuadas por Usuário em seu próprio cadastro, com validação pelo município. Destaca-se, no entanto, em relação à avaliação anteriormente realizada, que se identifica a adoção de providências que implicaram em melhorias na concessão de perfis de acesso ao Sistema CadÚnico.

Diante do exposto, foram expedidas recomendações visando sanar as impropriedades verificadas, naquilo que diz respeito a usuários cadastrados no CadÚnico e cujos dados possuem inconsistências, bem como recomendações estruturantes, no intuito de aprimorar a execução, o monitoramento e os controles internos nas diversas etapas que compreendem o Cadastro Único, tais como ações que permitam apurar as inconsistências e as impropriedades cadastrais identificadas; aprimorar a gestão de riscos, bem como as rotinas e os processos de trabalho existentes, buscando melhor identificação do cidadão; criar verificações automáticas, tanto no cadastramento, quanto nas atualizações cadastrais, dos dados autodeclarados pelo cidadão; criar mecanismos de controle informatizados (controle de aplicação) para melhor qualificação dos dados cadastrais; implementar melhorias nos processos de Averiguação e de Revisão Cadastral, bem como apurar a situação cadastral das famílias inseridas nos processos de averiguação cadastral de 2017 e de 2019 com indicativo de impropriedades; adotar providências para a melhoria dos procedimentos de exclusão

cadastral; aprimorar os modelos de gestão e de execução do Contrato nº 32/2021, assim como em relação ao acompanhamento, à gestão e à fiscalização dos serviços contratados junto à Dataprev no âmbito do referido contrato; aprimorar as rotinas de interoperabilidade do CadÚnico com outros sistemas e bases de dados; implementar melhorias em relação à divulgação, ao monitoramento, ao funcionamento e à efetividade do Aplicativo do CadÚnico; e aprimorar as rotinas referentes à disponibilização de dados do CadÚnico para outros órgãos e entidades da Administração Pública.

ANEXOS

Anexo I – Manifestação da Unidade Examinada e Análise da Equipe de Auditoria

A versão preliminar do presente Relatório de Avaliação foi disponibilizada ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) em 23.01.2023 para conhecimento, avaliação e manifestação acerca dos fatos e das recomendações apresentados pela equipe de auditoria.

A Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Governança (SPOG) manifestou-se por meio do Despacho nº 6/2023/SE/SPOG/CGGOV, de 06.03.2023, apresentando ponderações para a Recomendação nº 1 registrada na versão preliminar do Relatório.

Em relação às demais recomendações¹⁶², a Secretária de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (SAGICAD), por meio da Nota Técnica nº 5/2023, de 15.03.2023, se manifestou, informando que “verificou-se ao analisar as 36 recomendações expedidas no Relatório Preliminar de Auditoria nº 1094283 - Avaliação do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, que de fato as recomendações estão de acordo com o referido programa”. Em complemento, informou que “foram sanadas as dúvidas da área técnica em relação a alguns apontamentos durante a reunião de busca conjunta realizada entre à Controladoria-Geral da União (CGU) e este Ministério”, porém, sugere a supressão da recomendação que trata da avaliação da oportunidade de redução do prazo de 24 meses para que os municípios ou o Ministério providencie a exclusão lógica de famílias que não atualizaram seus cadastros, registrada na Recomendação nº 18 deste Relatório.

Na sequência, estão transcritos os trechos da manifestação e é apresentada a análise da equipe de auditoria, destacando-se que, naquilo que pertinente, essas manifestações repercutiram nas análises registradas neste Relatório.

Manifestação da Unidade Examinada acerca da gestão de riscos do Programa de Modernização do CadÚnico

Com relação à gestão de riscos no âmbito do Ministério, a SPOG apresentou a seguinte análise:

Acerca do tema, registra-se que a gestão de riscos no âmbito do extinto Ministério da Cidadania (MC) orientou-se pela Portaria MC nº 668, de 13.09.2021, que instituiu a Política de Gestão de Riscos do órgão, estabelecendo princípios, diretrizes, objetivos, competências e responsabilidades no âmbito da gestão de riscos.

Como parte dos esforços da execução da gestão de riscos no extinto Ministério, foram iniciadas oficinas para mapeamento de riscos de processos junto às unidades administrativas do MC. O cronograma executado em 2022 abrangeu, entre outras, as oficinas realizadas junto à Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), mas, em razão da insuficiência de tempo para realização das oficinas na totalidade

¹⁶² Registre-se que em virtude dos ajustes realizados no relatório final, a recomendação nomeada originalmente como “Recomendação 11” no Relatório Preliminar, foi excluída da versão final, tendo em vista que seu conteúdo era similar à “Recomendação 8”. Dessa forma, a recomendação originalmente denominada “Recomendação 12” na versão preliminar, passou a ser denominada “Recomendação 11” na versão final, e assim, sucessivamente.

das unidades do extinto Ministério, os trabalhos não foram iniciados na Secretaria Nacional do Cadastro Único (SECAD).

Em razão da criação do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), a partir do desmembramento do extinto Ministério da Cidadania, na forma da Medida Provisória nº 1.154, de 1º.01.2023, avalia-se necessária a revisão dos normativos que orientaram os processos de gestão de riscos e de governança no âmbito do extinto Ministério para instituição de nova Política de Gestão de Riscos e de novo arranjo de governança. A revisão deverá refletir a nova estrutura regimental e organizacional do MDS, assim como incorporar eventuais melhorias apuradas a partir da avaliação das atividades realizadas, com o objetivo final de aprimorar o processo de governança e de gestão de risco do Ministério. Nesse sentido, encontram-se em curso os estudos para revisão dos referidos normativos e novas proposições.

Ainda no âmbito da recomendação, no que tange ao Cadastro Único, registra-se que será realizado trabalho conjunto entre esta Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Governança e a recém-criada Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único, com foco principal no 'Programa de Modernização do Cadastro Único', para desenvolvimento e aprimoramento do mapeamento e gestão de riscos, assim como estabelecimento de mecanismos de controle. Para tanto, serão utilizados como subsídios os fluxos do CadÚnico mapeados pela equipe de auditoria a serem disponibilizados a esta SPOG, os levantamentos já realizados pela SECAD, assim como os demais apontamentos realizados pela CGU. As atividades se desenvolverão em alinhamento com a nova Política de Gestão de Riscos, com o Planejamento Estratégico e com o novo arranjo de Governança do MDS.

A SAGICAD acrescentou as seguintes informações:

GESTÃO DE RISCO E PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DO CADASTRO ÚNICO

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo – Cadastro Único é um instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, que pode ser utilizado para diversas políticas e programas sociais voltados a este público. Por meio de sua base de dados, é possível conhecer quem são, onde estão e quais são as principais características, necessidades e potencialidades da parcela mais pobre e vulnerável da população.

É uma importante ferramenta para a articulação da rede de promoção e proteção social e também um mecanismo fundamental para a integração das iniciativas de diversas áreas e em todos os âmbitos da federação que visam promover a inclusão social. Sua gestão nacional se articula com todos os entes federados e diversos atores do Governo Federal, como Ministérios, a Caixa Econômica Federal - CAIXA, a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev, bem como outros órgãos que operacionalizam programas sociais por meio da utilização do Cadastro Único.

O Cadastro Único é uma ferramenta que vem sendo constantemente aprimorada e atualizada. Este trabalho de qualificação é resultado do aperfeiçoamento da gestão compartilhada entre a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal, bem como do grande esforço dos gestores e técnicos responsáveis pelo Cadastro Único nas diferentes esferas administrativas. Cabe a estes atores a tarefa de gerenciar e executar as atividades necessárias ao bom funcionamento do Cadastro Único na sua área de competência. São eles que coordenam as equipes e as atividades a serem desenvolvidas e definem estratégias de ação conforme as diretrizes do Governo Federal. Sua atuação é, portanto, essencial para a consolidação de uma efetiva rede de proteção e promoção social.

Dessa forma, cabe informar que este Ministério instituiu a Política de Gestão de Risco por meio da Portaria MC nº 668, de 13 de setembro de 2021, e como parte dos

esforços da execução da gestão de riscos, foram iniciadas pela Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Governança (SPOG) oficinas para o mapeamento de riscos de processos junto às unidades administrativas do MC, não sendo possível à época iniciar as atividades na extinta Secretaria Nacional do Cadastro Único (SECAD), conforme se verifica na manifestação da SPOG por meio do OFÍCIO Nº 50/2023/MDS/SE/SPOG (SEI Nº 13665026) e Despacho nº 6/2023/SE/SPOG/CGGOV (SEI nº 13658041).

Assim, com vistas a realizar a Gestão de Risco dos processos do Cadastro Único, a SAGICAD realizará trabalho conjunto com a SPOG com foco principal no “Programa de Modernização do Cadastro Único” e informamos que será encaminhado de forma periódica por esta Secretaria o acompanhamento de ações que serão realizadas ao longo de 2023 para conhecimento e monitoramento daquela Subsecretaria.

Análise da Equipe de Auditoria

Em sua manifestação, a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Governança (SPOG) do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome informou que não foram realizadas oficinas para mapeamento de riscos de processos da então Secretaria Nacional do Cadastro Único (SECAD).

Destacou, ainda, a necessidade de revisão dos normativos que orientaram os processos de gestão de riscos e de governança em razão da criação do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), sinalizando o aprimoramento do processo de governança e de gestão de risco estabelecido anteriormente.

Em relação ao “Programa de Modernização do Cadastro Único”, a SPOG registrou que será realizado trabalho conjunto entre essa Subsecretaria e a Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (SAGICAD) para desenvolver e aprimorar o mapeamento e gestão de riscos, assim como estabelecer mecanismos de controle ao referido Programa. Adicionalmente, a SAGICAD informou que encaminhará periodicamente à SPOG, para fins de conhecimento e monitoramento, as ações que serão realizadas ao longo de 2023 no âmbito do Programa de Modernização do Cadastro Único.

As informações apresentadas corroboram os fatos descritos no item 6 deste Relatório, sendo as melhorias a serem implementadas em atendimento à Recomendação nº 1 acompanhadas por meio do processo de monitoramento de recomendações realizado pela CGU.

Manifestação da Unidade Examinada acerca das inconsistências e impropriedades cadastrais nos registros constantes no CadÚnico

INCONSISTÊNCIAS E IMPROPRIEDADES CADASTRAIS NOS REGISTROS CONSTANTES NO CADÚNICO

O Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome – MDS, juntamente com a Caixa Econômica Federal - CAIXA, já possui rotina mensal de qualificação da base do Cadastro Único em relação à inconsistência do CPF.

Em processo mensal, a CAIXA avalia problemas relacionados ao CPF, quanto à sua multiplicidade titularidade e CPF nulos na base do Cadastro Único. A depender da situação, é feita a exclusão do CPF incorreto ou marcação de pendência para tratamento pelos municípios. Ressalta-se que, na entrada dos dados, o sistema já válida, junto à Receita Federal do Brasil – RFB, a situação do CPF, impedindo o cadastramento de CPFs com problemas de titularidade ou multiplicidade.

Dado os apontamentos da CGU referentes a CPF, informamos que os casos serão encaminhados para a análise e resposta da CAIXA.

Em relação aos problemas apontados de título de eleitor, este Ministério está buscando junto ao Tribunal Superior Eleitoral - TSE renovação do Acordo de Cooperação Técnica para que seja possível ter acesso à base de dados deste documento para realizar qualificação da base. Não obstante, os casos serão encaminhados para a análise e resposta da CAIXA.

Em relação aos apontamentos relacionados a data de nascimento e nome da mãe, já há tratamento de entrada quando da inclusão do CPF, avaliando divergências em relação à base da RFB. Entretanto, dado as características do público vulnerável do Cadastro Único, como de famílias pertencentes aos Grupos Populacionais, Tradicionais e Específicos - GPTE, é possível o cadastramento sem a exigência do CPF, o que pode fazer com que haja divergências entre as informações coletadas quando comparadas à outras bases de dados do Governo Federal. Contudo, não há como também afirmar com convicção que, em determinada base de dados, a informação está correta, visto que o Cadastro Único possui índice de atualização cadastral bem maior e comparado a outros registros administrativos.

Não obstante, os casos serão encaminhados para análise e resposta da CAIXA para avaliação quanto às regras de unicidade. As regras de cadastro e identificação de pessoas fazem parte do cadastro NIS, pelo qual a CAIXA é responsável.

Em relação ao indicativo de pessoas com óbito, cabe ressaltar que o Sistema de Cadastro Único já possui rotina automatizada de cruzamento de base com a RFB no intuito de marcar pendências de óbito para as pessoas identificadas com óbito na base da RFB, mas ainda cadastradas no Cadastro Único. Quando há, no cadastro de uma família, o indicativo de óbito atribuído para um de seus integrantes, o sistema impede que a gestão municipal realize qualquer tipo de manutenção nesse cadastro e, no formulário eletrônico da família, fica permanentemente exibida uma notificação que obriga o usuário a acatar ou rejeitar a indicação de óbito mediante uma justificativa. A exclusão atualmente não é feita automaticamente porque há casos de falso positivo que poderiam prejudicar as pessoas cadastradas. Reforça-se que a Secretaria Nacional de Renda e Cidadania – SENARC, responsável pela gestão nacional do Programa Bolsa Família - PBF, já se utiliza da marcação de óbito para impedir pagamentos indevidos do Programa.

Em relação à identificação de pessoas cadastradas em mais de uma família, informamos que o Sistema de Cadastro Único já possui regra de unicidade para que se evite o cadastramento em duplicidade. A regra avalia uma série de requisitos para identificar se uma determinada pessoa está ou não em duplicidade, validando com informações do bloco 4 (Identificação e Caracterização da pessoa) e do bloco 5 (Documentos) do formulário eletrônico no sistema. Os casos foram encaminhados para análise da CAIXA, para avaliação de pessoas em duplicidade na base de dados.

O Sistema de Cadastro Único possui atualmente Regras de Negócio (RN) para verificação da unicidade do CPF, validação de titularidade do CPF e marcação de pendências geradas por Auditoria no CadÚnico 7 relacionadas à Pessoa, respectivamente RN 005, RN 020 e RN 069.

A regra de verificação de unicidade do CPF (RN 005) define que o CPF informado pelo operador, para pessoas no estado CADASTRADO, será verificado na base nacional do Cadastro Único e, caso esteja cadastrado para uma ou mais pessoas em diferentes famílias, será gerada pendência para todas as pessoas envolvidas na multiplicidade. Caso a multiplicidade seja no mesmo município não será permitido o cadastro da pessoa.

A regra de validação da titularidade (RN 020), define que a titularidade do CPF será validada pelo Cadastro NIS para todas as pessoas utilizando processo de “Unicidade”,

que compara o nome completo da pessoa, o nome completo da mãe da pessoa, data de nascimento da pessoa e título de eleitor (quando informado), registrados no formulário de cadastramento, com o da base do SICPF.

A regra de marcação de pendências geradas por Auditoria no CadÚnico 7 relacionadas à Pessoa (RN 069) marcará pendência para cada registro que tenha descumprido as referidas regras.

De toda forma, os casos identificados como possíveis inconsistências foram encaminhados à CAIXA (SIRCA 29531) para avaliação pela equipe técnica.

Análise da Equipe de Auditoria

Os gestores informam que, apesar de existirem rotinas mensais de qualificação da base do CadÚnico em relação à inconsistência do CPF, à data de nascimento, ao nome da mãe, à identificação de pessoas cadastradas em mais de uma família e de existirem Regras de Negócio para verificação da unicidade do CPF, validação de titularidade do CPF e marcação de pendências geradas por Auditoria no CadÚnico 7, relacionadas à Pessoa, os apontamentos da CGU serão encaminhados para a análise pela CAIXA.

Quanto aos problemas relacionados ao título de eleitor, o MDS informou que busca junto ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) renovação de Acordo de Cooperação Técnica para que seja possível ter acesso à base de dados deste documento para realizar qualificação da base.

Por fim, em relação a pessoas com indicativo de registro de óbito, os gestores informam que o Sistema de Cadastro Único possui rotina automatizada de cruzamento com a base da RFB, com o intuito de marcar pendências relacionadas a óbito. Porém, atualmente a exclusão não é feita automaticamente, sob o argumento que casos de falso positivo poderiam prejudicar as pessoas cadastradas.

Posto isso, as providências decorrentes das ações a serem adotadas pelos gestores serão acompanhadas durante o processo de monitoramento das recomendações, a partir das informações apresentadas pelos gestores.

Manifestação da Unidade Examinada acerca dos processos de Averiguação Cadastral e de Revisão Cadastral

PROCESSO DE AVERIGUAÇÃO e REVISÃO CADASTRAL

Em se tratando das inconsistências relacionadas às rendas declaradas no Cadastro Único ponderamos que foi lançada ação de Qualificação Cadastral 2023, por meio da Portaria MDS nº 864, de 02.03.2023, e Instrução Normativa Conjunta nº 02/SAGICAD/SENARC/SNAS/MDS, de 06.03.2023, abrangendo os processos de Averiguação Cadastral de Renda 2023, Revisão Cadastral 2023 e Averiguação Cadastral Unipessoal 2023. Dos 4.019.747 casos enviados pela CGU nesse item, que representam 3.662.479 pessoas, inicialmente, constatou-se que 19.164 pessoas haviam mudado de família e 8.948 estavam excluídas no cruzamento mensal de dez/22, restando 3.634.367 pessoas a serem analisadas. Dessas, 3.179.342 pessoas estavam na base de cruzamento mensal (origem RGPS/INSS) e, portanto, dado que essa base foi utilizada para a geração de público-alvo da Averiguação Cadastral Renda, segundo a metodologia descrita na Nota Técnica Conjunta SAGICAD/SENARC/SNAS nº 4/2023 (SEI nº 1364700), esses casos não foram acrescidos. As demais 455.025 pessoas que não estavam na base, foram incluídas. Informamos também que, para a rotina mais sistematizada da qualificação de renda no Cadastro Único, está em andamento as tratativas da ação de povoamento dos dados do CNIS, em relação as bases da GFIP/E-social e INSS, diretamente no Sistema do Cadastro Único no mês de abril/2023, com Dataprev e Caixa.

Relativo à composição familiar no Cadastro Único, já está em curso ação de qualificação cadastral específica para famílias unipessoais, a Averiguação Cadastral Unipessoal, regulamentada pela Instrução Normativa Conjunta nº 02/SAGICAD/SENARC/SNAS/MDS, de 06.03.2023 (acesso no link: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-conjunta-sagicad/senarc/snas/mds-n-2-de-6-de-marco-de-2023-468474205>). Além dessa ação, no intuito de qualificar os processos de cadastramento, será considerada a possibilidade de elaborar um protocolo de cadastramento de famílias unipessoais, bem como outros protocolos de cadastramento para situações específicas, para orientar as gestões municipais na qualificação dessas ações quando se tratar de famílias com maior risco de apresentarem inconsistências. Nos dias 29 a 31 de março de 2023 ocorrerá o evento com os gestores do Cadastro Único das metrópoles do país, onde serão discutidas as possibilidades de elaboração desses protocolos.

Análise da Equipe de Auditoria

Quanto às rendas declaradas no Cadastro Único, foram informadas medidas adotadas em relação à “Qualificação Cadastral 2023”, indicando que a maioria das pessoas com divergência de renda estavam na base de cruzamento utilizada para a geração de público-alvo da Averiguação Cadastral 2023, e aquelas que não constavam dessa base de dados (455.025 pessoas) foram incluídas no processo de Averiguação Cadastral 2023 após a apresentação dos casos indicados pela CGU.

Quanto à composição familiar no CadÚnico, os gestores registraram que está em curso ação de qualificação cadastral específica para famílias unipessoais, inclusive com a possibilidade de elaboração de protocolos de cadastramento de famílias unipessoais e de outras situações que envolvam maior risco de inconsistências, protocolos esses que devem ser discutidos com os gestores do CadÚnico em evento a ser realizado no final do mês de março de 2023.

Diante do exposto, as providências decorrentes das ações a serem adotadas pelos gestores serão acompanhadas durante o processo de monitoramento das recomendações, a partir de informações a serem apresentadas pelos gestores.

Manifestação da Unidade Examinada acerca do processo de Exclusão Cadastral

PROCESSO DE EXCLUSÃO CADASTRAL

O cadastro atualmente só permite excluir a família quando da comprovação de má-fé, uma vez que esta é a previsão normativa contida no artigo 24, V, da Portaria MC nº 810, de 14 de setembro de 2022.

No atual processo não cabe prazo limite para exclusão lógica por parte dos municípios para todos os casos, visto que cada município identifica situações diferentes em momentos distintos. Já nos casos de óbito, o sistema identifica pendências a serem tratadas, bloqueando a atualização caso a pendência não seja tratada.

Os municípios já executam ações de qualificação anuais regulamentadas pelo MDS, que têm prazos definidos para a realização das atualizações e, caso os cadastros incluídos nas ações não sejam atualizados, são excluídos pelo MDS ao final do processo. Neste ano, por exemplo, foi lançada a ação de qualificação cadastral com 3 processos: Averiguação de Renda, Averiguação Unipessoais e Revisão. Os processos são detalhados na Instrução Normativa Conjunta nº 02/SAGICAD/SENARC/SNAS/MDS, de 06 de março de 2023.

Em se tratando da avaliação e da oportunidade de redução do prazo de 24 meses para que os municípios ou o Ministério providencie a exclusão lógica de famílias, informa-se que dado a incapacidade da rede já comprovada pela Ação Civil Pública

nº 5086508-20.2022.4.02.5101 a diminuição desse prazo pode gerar um ônus maior para as Prefeituras.

Além disso, é importante ressaltar que, a partir do lançamento da ação de qualificação de 2023, que engloba Averiguação Cadastral de Renda, Averiguação Cadastral Unipessoal e Revisão Cadastral, conforme regulamentado pela Instrução Normativa Conjunta nº 02/SAGICAD/SENARC/SNAS/MDS, de 06 de março de 2023, os cadastros que não forem atualizados durante a ação serão excluídos em junho de 2024, menos de 24 meses após o início da ação.

Dessa forma, sugerimos a retirada da recomendação nº 19 do relatório preliminar, uma vez que será necessária uma avaliação maior de capacidade operacional dos municípios, não sendo possível no momento dado a repercussão que houve nos últimos dois anos pela grande procura das famílias aos municípios.

Análise da Equipe de Auditoria

Foram apresentadas considerações sobre o atual processo de exclusão lógica do sistema do CadÚnico, informando a impossibilidade de existir prazo limite para exclusão lógica por parte dos municípios para todos os casos, visto que cada município identifica situações diferentes em momentos distintos.

Entretanto, o estabelecimento de prazos para a realização das exclusões, após a identificação das hipóteses previstas nos art. 24, 25 e 27 da Portaria MC nº 810/2022, ainda que identificadas em momentos distintos pelos municípios, Distrito Federal, ou pelo próprio Ministério, especialmente nas situações de “cadastros desatualizados de famílias cuja inclusão ou última atualização ocorreu há 48 (quarenta e oito) meses ou mais”, permitirá o devido acompanhamento e monitoramento das exclusões que devem ser realizadas pelos responsáveis por esse processo e, conseqüente, qualificação dos dados cadastrais.

Adicionalmente, os gestores destacaram que os cadastros que não forem atualizados durante a ação de qualificação de 2023 serão excluídos em junho de 2024, menos de 24 meses após o início da ação.

Quanto à recomendação¹⁶³ relativa à avaliação da oportunidade de redução do prazo de 24 meses para que os municípios ou o Ministério providencie a exclusão lógica de famílias que não atualizaram seus cadastros, os gestores sugeriram a sua exclusão, justificando que tal ação pode gerar um ônus maior para as prefeituras, em função de falta de capacidade operacional.

A partir do exposto, e considerando que o teor da recomendação é no sentido de o MDS avaliar a pertinência de redução do prazo de 24 meses, considerando os riscos e impactos envolvidos nesta decisão, bem como a necessidade de melhor qualificação dos dados do CadÚnico, a recomendação em questão foi mantida na versão final do Relatório de Avaliação e as providências decorrentes das ações a serem adotadas pelos gestores serão acompanhadas durante o processo de monitoramento das recomendações, a partir de informações a serem apresentadas pelos gestores.

Manifestação da Unidade Examinada acerca da disponibilização de dados do CadÚnico

¹⁶³ Registre-se que em virtude dos ajustes realizados no relatório final, a recomendação identificada originalmente como “Recomendação 19” no Relatório Preliminar, passou a ser denominada “Recomendação 18” neste Relatório.

DISPONIBILIZAÇÃO DE DADOS DO CADASTRO ÚNICO

Em relação a atualização dos signatários nos Termos de Responsabilidade do Programa Usuário e nos Termos de Compromisso de Manutenção de Sigilo, a SAGICAD está de acordo com a recomendação, especialmente levando em conta a recente publicação da Portaria MC nº 810, de 14 de setembro de 2022, que define procedimentos para a gestão, operacionalização, cessão e utilização dos dados do Cadastro Único. O Capítulo III da nova norma teve como objetivo principalmente a adequação das diretrizes e dos procedimentos de cessão e uso dos dados do Cadastro Único ao artigo 13 do Decreto nº 11.016, de 29 de março de 2022, e à Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD). Entre as mudanças, também foram atualizados os modelos de Termos de Responsabilidade e de Compromisso de Manutenção de Sigilo.

Neste sentido, a SAGICAD está organizando cronograma para solicitar que os órgãos com acesso aos dados de identificação do Cadastro Único vigente substituam os signatários dos Termos de Responsabilidade e de Compromisso de Manutenção de Sigilo. Também será reforçada a orientação acerca do compromisso de os órgãos substituírem os signatários, sempre que houver mudança dos usuários ou exclusão dos signatários que não lidam mais diretamente com a finalidade para a qual a cessão dos dados foi autorizada. Tal medida visa ajustar os termos de responsabilização já assinados às novas normas do Cadastro Único e à LGPD e atualizar os signatários dos termos, em cumprimento ao art. 52 da Portaria MC nº 810, de 14 de setembro de 2022. Com isso, busca-se garantir maior segurança na administração de usuários que acessam os dados sigilosos do Cadastro, contribuindo para a rastreabilidade dos usuários identificados, além de reforçar a conformidade com os princípios da LGPD, em especial de finalidade, adequação, necessidade e segurança da informação.

Assim, será providenciada a modificação na Portaria MC nº 810, de 14 de setembro de 2022 e nos seus anexos, para definição de prazos de validade para interrupção do acesso aos dados sigilosos, com o objetivo de reforçar as medidas de segurança da informação e administração de usuários, tendo em vista a capacidade operacional da gestão do Cadastro Único.

Análise da Equipe de Auditoria

Em relação à disponibilização de dados do Cadastro Único para outros órgãos e entidades da Administração Pública, foram informadas as ações tomadas para a melhoria desse processo, entre as quais a atualização de Termos de Responsabilidade e de Compromisso de Manutenção de Sigilo e a definição de cronograma para que os órgãos com acesso aos dados de identificação do Cadastro Único vigente substituam os signatários dos Termos de Responsabilidade e de Compromisso de Manutenção de Sigilo.

Informa, ainda, que serão providenciadas alterações normativas no sentido de reforçar medidas de segurança da informação e de administração de usuários.

Posto isso, as providências decorrentes das ações a serem adotadas pelos gestores serão acompanhadas durante o processo de monitoramento das recomendações, a partir das informações apresentadas pelos gestores.

Manifestação da Unidade Examinada acerca do contrato nº 32/2021, celebrado com a Dataprev

CONSIDERAÇÕES DO CONTRATO COM A DATAPREV

No atinente ao Contrato nº 32/2021, celebrado com a Dataprev, há de salientar que o planejamento da contratação foi realizado por gestão anterior, de modo que as

escolhas realizadas no planejamento para tal contratação seguem sob revisão da atual gestão da SAGICAD. Sobre a caracterização do objeto do contrato, há de destacar que realmente existe nele um aspecto de sustentação de software, pois ele implica a manutenção e suporte aos produtos e serviços entregues, mas o objeto é também e fundamentalmente caracteriza por de entregas de produtos, consubstanciados nos portais do cidadão e de gestão e nos serviços de inteligência de dados. Ainda, há de destacar que todas as considerações realizadas pela Controladoria Geral da União - CGU por meio do Relatório de Auditoria nº 1094283 serão encaminhadas às áreas do MDS responsáveis pelo processo de contratação e pela gestão contratual para ajustes.

No que se refere à apontada 'ausência de caracterização quanto à viabilidade e à economicidade da migração da gestão do CadÚnico para a Dataprev' (item 7.1. do Relatório de Auditoria nº 1094283), convém pontuar que foi remodelada a estratégia inicial de não apenas desenvolver-se o novo portal do Cadastro Único com o fim de substituir gradualmente o Sistema de Cadastro Único Versão 7, provido pela CAIXA, mas também transferir à Dataprev a administração do portal e os demais serviços prestados pela CAIXA. A SAGICAD, assim, propõe para o exercício de 2023 em diante uma nova estratégia não só para o Contrato nº 32/2021, mas para a governança do Cadastro Único como um todo. Essa nova estratégia, de modo geral, consiste em manter-se na Caixa Econômica Federal - CAIXA o sistema do Cadastro Único (sistema que viabiliza a manutenção cadastral e a gestão dos dados do cidadão pela rede de atendimento na base de dados do Cadastro Único) e utilizar-se o contrato com a Dataprev para aprimoramento da inteligência de dados do Cadastro Único com um portal de apoio à Gestão Municipal e a realização de batimentos de bases de dados e verificação das informações do Cadastro Único, com realização das comparações das informações do Cadastro Único com outros registros administrativos.

Saliente-se que, no referente à entrega dos produtos do Contrato nº 32/2021, já foram entregues o Portal do Cidadão e o Portal de gestão, que seguem em desenvolvimento para maior estabilidade dos serviços e incorporação de melhorias. Assim, por meio do Portal do Cidadão, as famílias inscritas no Cadastro Único podem realizar de consulta detalhada dos dados cadastrais, realizar pré-cadastramento com posterior validação e complementação pela unidade de atendimento do Cadastro Único, atualizar por confirmação os dados cadastrais, emitir comprovante de cadastramento, acompanhar solicitações, consultar extrato dos benefícios que a família recebe e informações sobre os programas que a família pode acessar, entre outras funções. No Portal de Gestão, já foi realizada a integração entre a base de dados do Cadastro Único e a base do Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS, de modo que estados e municípios já conseguem realizar consultas de forma conjugada entre essas bases de dados, além da possibilidade de acesso informações sobre quais famílias estão em processo de averiguação ou revisão cadastral, entre outras funções

Análise da Equipe de Auditoria

Em sua manifestação, os gestores destacam a concordância com os apontamentos registrados no presente Relatório e informam que todas as considerações serão encaminhadas às áreas do MDS responsáveis pelo processo de contratação e pela gestão contratual para ajustes.

Em relação à ausência de caracterização quanto à viabilidade e à economicidade da migração da gestão do CadÚnico para a Dataprev, os gestores informam a alteração na estratégia anteriormente definida quando da contratação da Dataprev. Dessa forma, a CAIXA continuará operacionalizando o Sistema do CadÚnico e a DATAPREV desenvolverá, no âmbito do Contrato nº 32/2021, um portal de apoio à Gestão Municipal, assim como a interoperabilidade do Sistema do CadÚnico com outras bases de dados.

Por fim, informam os produtos entregues no âmbito do Contrato nº 32/2021: o Portal do Cidadão e o Portal de gestão, que seguem em desenvolvimento para a maior estabilidade dos serviços e a incorporação de melhorias.

Posto isso, as providências decorrentes das ações a serem adotadas pelos gestores serão acompanhadas durante o processo de monitoramento das recomendações, a partir de informações apresentadas pelos gestores.

Anexo II – Programas federais que utilizam informações do CadÚnico

Quadro 8 - Programas federais que utilizam informações dos inscritos no CadÚnico

Tipologia	Descrição	Responsáveis
Benefício	Programa Auxílio Brasil (PAB)	MC
	Benefício de Prestação Continuada (BPC)	MC e INSS
	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)	MC
	Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais	MC
	Ação de Distribuição de Alimentos (ADA)	MC
	Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES)	MEC
	Auxílio Emergencial	MC
Descontos em taxas, contribuições e acesso a direitos	Tarifa Social de Energia Elétrica	ANEEL
	Facultativo de Baixa Renda	INSS
	Carteira do Idoso	MC
	Identidade Jovem (ID Jovem)	MDH
	Telefone Popular	ANATEL
	Isonção de inscrição em concursos públicos	ME e MC
	Isonção de taxa de inscrição para o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM)	INEP
	Concessão de Bolsas - Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS) Educação	MEC
	Sistema de Seleção Unificada (SISU) - Lei de Cotas	MEC
Redução de taxas de crédito	Plano Progridir/Microcrédito Produtivo Orientado	MC
	Programa Nacional de Crédito Fundiário	MAPA
	Créditos Instalação do Programa Nacional de Reforma Agrária	INCRA
Tecnologias sociais e infraestrutura	Programa Cisternas	MC
	Programa Nacional de Reforma Agrária	INCRA
	Programa Casa Verde e Amarela	MDR
	Programa de Urbanização de Assentamentos Precários	MDR
	Programa Internet Brasil	MCom e MEC
	Distribuição de conversores de TV Digital	ANATEL
Serviços sociais	Outros serviços socioassistenciais	MC
	Programa Criança Feliz	MC
	Projeto Dom Hélder Câmara	MAPA

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, com base nas informações disponibilizadas pelo Ministério da Cidadania.

Anexo III – Trilhas de auditoria utilizadas nos cruzamentos de dados realizados

Em relação ao Achado que trata da existência de inconsistências e de impropriedades cadastrais nos registros constantes do CadÚnico (item 2 do Relatório), são detalhadas, a seguir, as trilhas realizadas em cada cruzamento de dados, bem como os itens em que os resultados das análises são registrados:

1.1 Verificar se o CPF no CadÚnico está preenchido, ou seja, se não é nulo.

1.2 Verificar se o CPF que está preenchido no CadÚnico é válido, ou seja, se confere com a lei de formação de um CPF.

1.3 Verificar se o CPF cadastrado no CadÚnico existe na base do CPF da Receita Federal do Brasil.

1.4 Verificar se o CPF é único na base, ou seja, se identifica uma única pessoa.

(Item 2.1 do Resultado dos Exames)

1.5 Verificar se o número do Título de Eleitor no CadÚnico está preenchido, ou seja, se não está em branco.

1.6 Verificar se número do Título de Eleitor é único na base do CadÚnico, ou seja, se identifica uma única pessoa.

1.7 Verificar se o número do Título de Eleitor no CadÚnico corresponde ao Título de Eleitor constante na base do CPF.

(Item 2.2 do Resultado dos Exames)

1.8 Verificar se a data de nascimento no CadÚnico está preenchida, ou seja, se não é nula.

1.9 Verificar se a data de nascimento no CadÚnico é uma data válida (mês não pode ser posterior que a data de corte da extração da base do CadÚnico – outubro/2022).

1.10 Verificar se a data de nascimento no CadÚnico é igual à data de nascimento no Cadastro de Pessoas Físicas da Receita Federal do Brasil (chave de consulta pelo CPF).

1.11 Verificar se a data de nascimento dos pais é anterior à data de nascimento dos filhos.

(Item 2.3 do Resultado dos Exames)

1.12 Verificar se o nome da pessoa está preenchido no CadÚnico, ou seja, se não está em branco.

1.13 Verificar se o nome da pessoa no CadÚnico é válido (formato não pode ter caracteres numéricos, nem especiais).

1.14 Verificar a similaridade do nome da pessoa no CadÚnico com o nome da pessoa no Cadastro de Pessoas Físicas da Receita Federal.

(Item 2.4 do Resultado dos Exames)

1.15 Verificar se o nome da mãe da pessoa está preenchido no CadÚnico, ou seja, se não está em branco.

1.16 Verificar se o nome da mãe da pessoa no CadÚnico é válido (formato não pode ter caracteres numéricos, nem especiais).

1.17 Verificar a similaridade do nome da mãe da pessoa no CadÚnico com o nome da mãe da pessoa no Cadastro de Pessoas Físicas da Receita Federal.

(Item 2.5 do Resultado dos Exames)

1.18 Verificar, para todos os membros familiares, se consta registro de óbito no CadÚnico para aqueles que aparecem como falecidos no SIRC e no SISOBI, tendo como chaves de pesquisa o CPF e a data de nascimento do beneficiário.

1.19 Verificar, para todos os membros familiares, se consta registro de óbito no CadÚnico para aqueles casos que aparecem como falecidos no SIRC e no SISOBI e que o CPF no CadÚnico é nulo ou inválido, utilizando, portanto, a igualdade do nome da pessoa cadastrada, a data de nascimento e a semelhança do nome da mãe.

(Item 2.6 do Resultado dos Exames)

1.20 Verificar a existência de membro familiar que faz parte de mais de uma composição familiar ativa.

(Item 2.7 do Resultado dos Exames)

1.21 Verificar se as rendas declaradas, constantes do CadÚnico, de todos os membros familiares, são equivalentes às rendas constantes em outras bases de dados.

(Item 2.8 do Resultado dos Exames)

1.22 Verificar se os cadastros válidos estão de acordo com as regras de validação

1.22.1 Verificar se o Responsável Familiar tinha idade igual ou superior a dezesseis anos no momento de validação do cadastro.

1.22.2 Verificar se consta pelo menos um dos documentos de identificação previstos para todos os membros familiares (Certidão de Nascimento, Certidão de Casamento, Certidão Administrativa de Nascimento do Indígena, CPF, RG ou dados da Carteira de Trabalho).

1.22.3 Verificar se consta, para o Responsável Familiar, o registro do CPF ou do Título de Eleitor, à exceção de indígenas e quilombolas.

(Item 2.9 do Resultado dos Exames)

1.23 Verificar a existência de pessoa na situação cadastral "Em Cadastramento" ou que pertence à família na situação cadastral "Em Cadastramento" que ainda não foi excluída automaticamente pelo Sistema, após permanecer trinta dias nessa situação cadastral.

1.24 Verificar a existência de família na situação cadastral "Em Cadastramento" que não foi excluída automaticamente do Sistema, após permanecer trinta dias nessa situação cadastral.

(Item 2.10 do Resultado dos Exames)

1.25 Avaliar as alterações nas composições familiares constantes do CadÚnico.

(Item 2.11 do Resultado dos Exames)

Anexo IV – Base de dados utilizadas nos cruzamentos de dados realizados

Quadro 9 - Bases de dados utilizadas nos cruzamentos de informações.

Base de dados	Órgão responsável	Data de referência
Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico)	Ministério da Cidadania	Outubro/2021 a Outubro/2022
Cadastro de Pessoas Físicas (CPF)	Receita Federal do Brasil	Junho/2022 Agosto/2022 Outubro/2022
Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (SIRC)	Instituto Nacional do Seguro Social	Setembro/2022
Sistema de Óbitos (SISOBI)	Instituto Nacional do Seguro Social	Março/2020
Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social (GFIP)	Instituto Nacional do Seguro Social	Outubro/2022
Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE)	Ministério da Economia	Outubro/2022
Portal Servidores	Comandos Militares	Outubro/2022
Sistema de Informação das Estatais (SIEST)	Ministério da Economia	Outubro/2022
Maciça (folha de pagamento dos benefícios do INSS)	Instituto Nacional do Seguro Social	Outubro/2022

Fonte: Elaborado pela CGU com base em informações fornecidas pelos órgãos/entidades que disponibilizaram as bases de dados à CGU.

Anexo V – Funcionalidades contratadas para o programa de modernização do novo CadÚnico (Contrato nº 32/2021)

Serviço de Acesso Pessoal ao Cadastro Único – módulo cidadão: Aplicativo móvel e Portal do Cidadão:

Instrumento complementar ao Sistema de Cadastro Único que permita ao cidadão realizar seu auto cadastramento e/ou atualização cadastral, bem como consultar seus dados na base nacional do Cadastro Único de forma *online*, inclusive de informações integradas originárias de outros registros administrativos, e emitir comprovante de cadastramento. Funcionalidades mínimas necessárias:

- I- Manutenção cadastral, englobando todas as atividades de pré-cadastramento, cadastramento, alteração cadastral (envolvendo processos de alteração de dados via Aplicativo e portais e alterações advindas da integração de dados com outros registros administrativos), exclusão cadastral e outras;
- II- Emissão, consultas e validações de comprovantes de cadastramento;
- III- Acompanhamento de solicitações do cidadão;
- IV- Mapa de pontos de atendimento do Cadastro Único;
- V- Denúncia de fraudes cadastrais;
- VI- Avaliação da qualidade dos serviços do Cadastro Único;
- VII- Assistente virtual para auxílio do cidadão no processo de cadastramento;
- VIII- Envio de mensagens e notificações ao cidadão;
- IX- Extrato de programas sociais acessados pelo cidadão;
- X- Serviço de cadastramento de dados *offline*.
- XI- Contestação de informações integradas originárias de outros registros administrativos;
- XII- Provimento de mecanismo de comunicação/facilitação do atendimento entre usuários e rede de atendimento;
- XIII- Monitoramento do uso do Aplicativo/portal (coleta de dados/estatísticas derivadas do uso das ferramentas, como, por exemplo, tempo de preenchimento das questões etc.);
- XIV- Controle de acesso e autenticação utilizando o *gov.br*;
- XV- Rastreabilidade dos equipamentos utilizados e das operações de manutenção dos dados;
- XVI- Georreferenciamento das unidades cadastradas;
- XVII- Georreferenciamento da família;
- XVIII- Outras funcionalidades necessárias estabelecidas pelo Ministério da Cidadania;
- XIX- Revisão periódica das plataformas: revisão e atualização para adoção de novas tecnologias e padrões de usabilidade e segurança de acesso e dos dados. Prestação de plataforma flexível que esteja preparada para mudanças estruturais do ponto de vista de negócio ou até arquitetural.

Serviço Gestão – módulo rede de atendimento:

Portal de Gestão e Aplicativo de Gestão: Disponibilização do(s) novo(s) sistema(s) transacional(is) e aplicativo(s), de modo a substituir o atual Sistema de Cadastro Único sob operação da CAIXA, que permitam a gestão (manutenção cadastral e gestão dos dados) dos dados do cidadão pela rede de atendimento na base de dados do Cadastro Único, permitindo

também a emissão de comprovantes e realização de consultas diversas, inclusive de informações integradas originárias de outros registros administrativos. Funcionalidades mínimas necessárias:

- I- Manutenção cadastral, englobando todas as atividades de pré-cadastramento, cadastramento, alteração cadastral (envolvendo processos de alteração de dados via Aplicativo e portais e alterações advindas da integração de dados com outros registros administrativos), exclusão cadastral e outras;
- II- Emissão, consultas e validações de comprovantes de cadastramento; Acompanhamento de solicitações do cidadão;
- III- Denúncia de fraudes cadastrais;
- IV- Avaliação da qualidade dos serviços do Cadastro Único;
- V- Envio de mensagens e notificações ao cidadão;
- VI- Serviço de cadastramento de dados *offline*;
- VII- Contestação de informações integradas originárias de outros registros administrativos;
- VIII- Provimento de mecanismo de comunicação/facilitação do atendimento entre usuários e rede de atendimento;
- IX- Extrato de programas sociais acessados pelo cidadão;
- X- Rastreabilidade dos equipamentos utilizados e das operações de manutenção dos dados;
- XI- Georreferenciamento das unidades cadastradas;
- XII- Monitoramento do uso do Aplicativo/portal (coleta de dados/estatísticas derivadas do uso das ferramentas, como, por exemplo, tempo de preenchimento das questões etc.);
- XIII- Controle de acesso e autenticação utilizando o *gov.br*, gerenciamento de perfis e autorizações.
- XIV- Painel gerencial – módulo de atendimento à rede, com informações estratégicas relacionadas aos processos de cadastramento, manutenção de dados, usuários cadastrados, entre outras. Tais informações irão subsidiar a rede com dados que lhe permitam realizar a gestão e evolução de seus processos organizacionais estabelecendo prioridade, identificando impedimentos que afetam seus trabalhos, definindo públicos prioritários etc. Este instrumento deverá disponibilizar:
 - a) Dados Analíticos;
 - b) Dados Sintéticos;
 - c) Gráficos;
 - d) Extração de dados.
- XV- Outras funcionalidades necessárias estabelecidas pelo Ministério da Cidadania;
- XVI- Revisão periódica das plataformas: revisão e atualização para adoção de novas tecnologias e padrões de usabilidade e segurança de acesso e dos dados. Prestação de plataforma flexível que esteja preparada para mudanças estruturais do ponto de vista de negócio ou até arquitetural; e
- XVII- Disponibilização de ambiente de capacitação com dados anonimizados que possibilite ações de treinamento para os públicos envolvidos.

Serviço de Qualificação, Integração e Disponibilização dos Dados:

- I- Processo de batimentos de bases de dados e verificação das informações do Cadastro Único, com realização das comparações das informações do Cadastro Único com outros registros administrativos, verificação da atualização cadastral por famílias e pessoas, acompanhamento de públicos e geração de arquivos necessários para atuação dos entes governamentais, programas usuários e para acompanhamento do MC, em consonância com as diretrizes do MC. Engloba:
- a) Verificação e qualificação de dados de identificação da pessoa, conforme definições do MC.
- b) Processo de Averiguação Cadastral: Batimento da base do Cadastro Único com o CNIS e outros registros, conforme definições do MC, englobando todos os dados e informações de identificação do cidadão e dados de remuneração e benefícios;
- Cálculos de renda familiar *per capita* da família a partir dos dados de renda identificados no CNIS e outros registros, conforme definições do MC;
- Criação de marcações específicas para agrupamento, conforme diretrizes do Ministério para uso pelos programas usuários, sendo necessário disponibilizar ao MC e rede de atendimento dos entes governamentais informações como fonte, referência, valor recebido, empregador, tipo de vínculo e tipo de benefício;
- Manutenção de série histórica de dados consultados nas diversas bases de registros administrativos.
- c) Revisão Cadastral:
- Verificação da atualização cadastral, considerando a linha de base de dezembro de cada ano ou outra regra conforme especificações do Ministério;
- Interface de gestão e monitoramento do processo de averiguação e revisão cadastral, com possibilidade de acesso pela rede para troca de arquivos dos públicos em processo de atualização.
- d) Acompanhamento de públicos dos processos de Averiguação e Revisão Cadastral:
- Mensalmente ou conforme periodicidade a ser definida pelo Ministério, analisar a situação da família frente à divergência de renda (permanece com divergência, inclusão/exclusão da divergência) e à situação no Cadastro Único (por exemplo, família realizou atualização cadastral ou a pessoa com divergência foi excluída da família), conforme regras a serem definidas com o Ministério;
- Mensalmente ou conforme periodicidade a ser definida pelo Ministério, atualizar a marcação de programas usuários, como Programa Bolsa Família e BPC, e anualmente, como a Tarifa Social de Energia Elétrica e outros conforme diretriz do Ministério;
- Criar marcações específicas da situação das famílias e pessoas incluídas nos processos, conforme diretrizes do Ministério, para o acompanhamento da rede de atendimento, do Ministério e dos programas usuários;

Gerar bases de saída, conforme leiaute acordado pelo Ministério, para envio ao Ministério, rede de atendimento, programas usuários e outros.

e) Outras ações de batimento e verificação de consistência da informação do Cadastro Único, conforme definições do MC.

- II- Inclusão do público do Auxílio Emergencial: inclusão, na forma especificada pelo Ministério da Cidadania, dos cidadãos inscritos nas plataformas dos Auxílios Emergenciais (Auxílio Emergencial 2020, Auxílio Emergencial Residual e Auxílio Emergencial 2021) no Novo Cadastro Único, bem como a sua replicação (após qualificação de dados) para o Sistema do Cadastro Único da CAIXA, visando incluir os públicos nos programas usuários do Cadastro Único e demais políticas públicas;
- III- Carga de informações oriundas dos órgãos de controle no âmbito de ações de checagem e auditorias para realização de análises conforme critérios definidos pelo Ministério da Cidadania, bem como a disponibilização dos resultados para definição da aplicação no âmbito do Sistema de Cadastro Único.
- IV- Interoperabilidade de bases de dados: Criação de mecanismo de qualificação de dados do Cadastro Único a partir da integração com bases de dados estruturantes do governo, garantindo o enriquecimento de dados do usuário por meio da integração com as diversas bases governamentais, de forma a garantir a qualidade dos dados. Assim sendo, as funcionalidades previstas são: Qualificação de dados - Integração com as bases do governo para verificação, qualificação e/ou complementação das informações declaradas pelo cidadão, englobando: Integração dos dados de CPF, incluindo a checagem com a base da Receita Federal do Brasil no momento de qualquer inclusão ou alteração cadastral ou incorporação advinda de outras bases, bem como o reflexo no Cadastro Único de movimentações ocorridas apenas na base de CPF quanto à titularidade e situação cadastral; Integração dos dados de renda do CNIS e enriquecimento no Cadastro Único, sendo que todos os dados e informações de identificação do cidadão e dados de remuneração, benefícios e contribuições previdenciárias, como fonte, referência, valor recebido, empregador, tipo de vínculo, tipo de benefício, valor de contribuição, devem ser incorporados ao Cadastro Único; Integração dos dados de educação do Sistema Presença, incluindo série/ano que frequenta e escola; Integração com o SIRC para validação de certidões de nascimento e outras e recepção de informação de óbito; Integração com outras bases de dados de renda e/ou documentação ou eventos, como óbito, a exemplo de folhas de pagamentos de servidores públicos em diversas esferas, base de Título de Eleitor do Tribunal Superior Eleitoral, base do Sistema de Informação sobre Mortalidade do Ministério da Saúde, etc.; e Integração com eventuais outros registros administrativos governamentais que estejam à disposição do MC.
- V- Mecanismos de sincronismo de dados entre a base de dados do Novo Cadastro Único, inclusive de informações integradas originárias de outros registros administrativos, e das bases de dados hospedadas pela CAIXA, de forma a dar continuidade a operacionalização dos Cadastro Único, bem como de seus programas usuários, até a definitiva conclusão dos novos sistemas, por meio de fluxo de compartilhamento de dados com a plataforma hospedada na CAIXA, contemplando as atualizações originárias de cruzamentos com outros registros administrativos, durante o período transitório;

- VI- Desenvolvimento de interfaces de comunicação para integração com sistemas internos e externos, por exemplo, API, *web services* ou outro mecanismo a ser definido;
- VII- Infraestrutura em nuvem de governo (*GovCloud*) para hospedagem de ambiente de dados da Plataforma permitindo a exploração de dados por parte do Ministério da Cidadania;
- VIII- Extrações dos dados do Cadastro Único e disponibilização da base ao MC, estados, municípios e Distrito Federal, conforme periodicidade a ser definida, mas no mínimo mensal, contendo todos os dados advindos dos registros e das bases interoperáveis ou integradas;
- IX- Recepção e tratamento do legado de dados, armazenamento e disponibilização do histórico para o MC, auditorias e outros fins. O novo modelo de dados do Cadastro Único deverá ser integrado com a base histórica;
- X- Serviço de verificação e garantia da unicidade da pessoa dentro da base do Cadastro Único;
- XI- Serviço que permita ao MC acompanhar o desempenho e disponibilidade das plataformas;
- XII- Painel gerencial para permitir o consumo e a visualização das informações analíticas e gerenciais do processo de cadastramento, em formato gráfico e/ou de tabelas. O Painel deverá ser alimentado pelos dados do Cadastro Único, dados integrados e por dados de retorno das políticas sociais que tenham interação direta com o Cadastro Único, de forma a gerar informações estratégicas para o planejamento e a gestão do MC (cesta de indicadores, estudos, desenhos de cenários), para consumo da gestão do Cadastro Único em nível federal, estadual e municipal, dos programas usuários e para acompanhamento por outros órgãos de governo responsáveis pela gestão de políticas sociais. Deverá também ofertar consultas e relatórios diversos sob demanda;
- XIII- Revisão periódica das plataformas: revisão e atualização para adoção de novas tecnologias e padrões de usabilidade e segurança de acesso e dos dados. Prestação de plataforma flexível que esteja preparada para mudanças estruturais do ponto de vista de negócio ou até arquitetural; e
- XIV- Cruzamentos, análises e relatórios decorrentes de relatórios, solicitações de auditoria e apontamentos recebidos de Órgãos de Controle (TCU ou CGU), ou de instâncias do sistema de justiça (Defensoria Pública da União, Procuradoria-Geral da República, Polícia Federal ou outros órgãos judiciais).